Government of Canada | Gouvernement du Canada | Canada

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

What's New | Who We Are | DSP Home | PWGSC Home | CCSB Home

Depository Services Program

Library of Parliament
Parliamentary Research Branch

PRB 99-27E

COMPARISON OF REPORTS AND THE POLICY FRAMEWORK ON THE FUTURE OF THE CANADIAN FINANCIAL SERVICES SECTOR

Prepared by:
Margaret Smith
Law and Government Division
2 November 1999

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION

STRUCTURE

- A. Definition of "Widely Held"
- B. Ownership Rules
- C. Holding Companies
- D. Minimum Capital Requirements
- E. Financial Co-operative Sector
- F. Demutualized Life Insurance Companies
- G. Foreign Bank Branching

THE PAYMENTS SYSTEM

- A. Access to the Payments System
- B. Governance of the Payments System

MERGER REVIEW

REGULATION

- A. Mandate of the Office of the Superintendent of Financial Institutions
- B. Canada Deposit Insurance Corporation and CompCorp

C. CDIC and OFSI

D. Streamlining Regulatory Approvals

EXPANDED BUSINESS POWERS

CONSUMER PROTECTION

A. Access to Financial Services

1. Basic Account
2. Branch Closures

B. Financial Consumer Agency

C. Canadian Financial Services Ombudsman

BUSINESS PRACTICES AND ACCOUNTABILITY

A. Transparency and Disclosure

B. Personal Privacy

C. Coercive Tied Selling

D. Public Accountability

E. Financing Small- and Medium-Sized Business

F. Financing Aboriginal Business

TAXATION

A. Capital Taxes

B. Withholding Taxes

ACCOUNTING RULES

COMPARISON OF REPORTS AND THE POLICY FRAMEWORK ON THE FUTURE OF THE CANADIAN FINANCIAL SERVICES SECTOR

INTRODUCTION

On 1 June 1992, the federal government proclaimed its new legislative framework for federally regulated financial institutions: banks, trust companies, insurance companies and the national organization of the credit union movement. The new legislation changed the landscape within which federally regulated financial institutions operate. New powers were introduced, changes were made to the ownership regimes, and new prudential safeguards were put in place.

On 18 December 1996, the Minister of Finance announced the mandate and composition of the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector. The Task Force was asked to advise the government on what needs to be done to ensure that the Canadian financial system remains strong and dynamic.

In September 1998, the Task Force released its final report, which contained 124 recommendations along four major themes: enhancing competition and competitiveness, improving the regulatory framework, meeting Canadians' expectations, and empowering consumers.

Two parliamentary committees -- the House of Commons Standing Committee on Finance and the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce --

scrutinized the report of the Task Force. Both committees conducted extensive public hearings and, in December 1998, issued their respective reports.

Following upon these reports, in late June 1999, the Minister of Finance released the federal government White Paper, *Reforming Canada's Financial Services Sector: A Framework for the Future*. The White Paper outlines the government's vision for the future of the financial services sector.

This paper will compare the recommendations of the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector with the response of the House of Commons Standing Committee on Finance in its report *The Future Starts Now* ; the recommendations of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce in its report *A Blueprint for Change*; and the financial services sector reform proposals made by the Government of Canada in the White Paper *Reforming Canada's Financial Services Sector, A Framework for the Future*. The comparison will focus on key areas such as structure, access to the payments system, merger review, regulation, expanded business powers, consumer protection, business practices and accountability, taxation, and accounting rules.

In each case, the analysis will give a brief summary of the recommendations of the Task Force Report, the responses of the Finance Committee and the Senate Banking Committee to the Task Force recommendations, and the proposals made in the White Paper.

STRUCTURE

A. Definition of "Widely Held"

The *Bank Act* sets out the ownership rules for banks, of which one is that Schedule I banks must be widely held. Under current rules, this means that a shareholder cannot own more than 10% of any class of shares. This policy facilitates Canadian control of banks and allows for the continued separation of financial and commercial activity. Schedule II banks, on the other hand, must be controlled by other "eligible" financial institutions. These are generally widely held Canadian or foreign-regulated entities.(1)

The Task Force recommended a continuation of the 10% rule for financial institutions with shareholder equity in excess of $5 billion. This would apply to all large federally regulated financial institutions, not just banks. Under the Task Force proposals, the Minister of Finance would have authority to authorize individual shareholdings up to 20% of any class of shares, provided that all shareholders holding more than 10% of the shares did not collectively own or control more than 45% of the equity. In certain circumstances, a shareholder could be permitted to exceed the 20% threshold temporarily, subject to an acceptable divestiture plan and an undertaking not to exercise the voting rights of the shares exceeding the 20% limit. The Task Force saw this 20% limit as a way to facilitate strategic transactions; it was not to be applied to passive investors. The Task Force also recommended that a widely held regulated financial institution incorporated in Canada should be able to own up to 100% of any other regulated financial institution, regardless of size.

The Finance Committee was of the view that control of Canadian financial institutions should remain primarily in Canada. It agreed with the 10% limitation on share ownership for large financial institutions and with the recommendation that the Minister of Finance have discretion to permit ownership up to 20% and beyond, on a temporary basis. The Committee also recommended that the government should establish parameters that would clarify the limits under which the Minister's discretion would be exercised.

The Senate Banking Committee agreed with the Task Force that the largest financial institutions should be widely held. This Committee, however, chose to distinguish between ownership and control; it recommended that no individual or group acting together should control more than 20% of the voting shares and own more than 30% of the equity of a financial institution. Among other things, the Banking Committee felt that a general 20% limit would provide added flexibility for mergers and acquisitions, allow for closer monitoring of management, and eliminate excessive use of ministerial discretion. Furthermore, a 30% limit on equity would allow non-voting shares to be used if a merger or acquisition required more than 20% to be completed.

The White Paper defines "widely held" along the lines recommended by the Senate Banking Committee. Under the White Paper's definition, an investor would be allowed to hold 20% of any class of voting shares and up to 30% of the non-voting shares of an

institution that the White Paper proposes must be widely held (banks and demutualized insurance companies with equity exceeding $5 billion). This ownership rule would be subject to a "fit and proper test" which is used to assess the suitability of potential owners. This differs from the Task Force proposal for a 10% limit on portfolio investments and possible holdings of up to 20% in situations where some type of business alliance has been proposed.

B. Ownership Rules

As noted earlier, the current provisions of the *Bank Act* require that all Schedule I banks must be widely held. Trust companies, federal property and casualty insurance companies and stock life insurance companies can be closely held but must have a 35% public float of their voting shares when their equity reaches $750 million.

The Task Force recommended a single set of ownership rules for all federally regulated financial institutions. Institutions with equity in excess of $5 billion would be widely held. Medium-sized institutions with equity between $1 billion and $5 billion would be required to have 35% of their voting shares publicly traded and widely held. The smallest institutions (with equity under $1 billion), however, would be closely held and could have one owner.

The Task Force also recommended that a Schedule I bank that is subject to the 10% ownership rule, but which by virtue of its size would not be subject to the proposed widely held regime, could be recategorized into the class of financial institutions that would apply by reason of its shareholder equity. Thus, banks with equity under $5 billion could move from being widely held to being more closely held.

Both the Finance Committee and the Senate Banking Committee strongly supported a size-based ownership regime for all financial institutions.

The White Paper proposes a set of ownership rules for domestic banks along the lines set out in the Task Force report. Small banks whose equity was under $1 billion would have no ownership restrictions. Medium-sized banks, with equity between $ 1 billion and $5 billion, would be required to have 35% of voting shares publicly traded and widely held. Large banks, those with equity above $5 billion, would have to be widely held. As mentioned earlier, the White Paper uses the term "widely held" to describe the situation in which a shareholder owns no more than 20% of any class of voting shares and no more than 30% of non-voting shares.

Consistent with the Task Force recommendations, the White Paper proposes that existing banks with equity under $5 billion would be able to apply to the Minister of Finance, who would have the discretion to allow them to change their ownership structure in accordance with the proposed regime. Thus, banks with equity between $1 billion and $5 billion could be closely held, subject to a 35% public float rule, or could have no ownership restrictions if their equity was under $5 billion. Banks that grew from one threshold level to another would have three years to change their ownership status.

The ownership regime set out in the White Paper would also apply to demutualized life insurance companies. Initially, these companies would automatically fall under the widely held rule. After the expiration of a two-year transition period, however, they could apply to the Minister of Finance to become more closely held if their equity fell within the threshold limits permitting close ownership.

Under the White Paper, trust companies, federal property and casualty insurance companies and stock life insurance companies would retain their present ownership rules, with one exception. The threshold at which the 35% public float comes into effect would be increased from $750 million to $1 billion.

The White Paper rejects the concept of a single-ownership regime based upon size for all federally regulated financial institutions. Instead, it would limit the size-based regime to banks and demutualized life insurance companies and continue the existing ownership rules (with a higher threshold for the imposition of the public float requirement) for trust companies, federal property and casualty insurance companies and stock life insurance companies.

The Task Force had proposed elaborate grandfathering rules for institutions such as Canada Trust and Great West Life that would not have conformed to the ownership regime it proposed. By limiting the ownership regime to banks and demutualized life insurance companies, however, the government has avoided the problem of

grandfathering such institutions.

C. Holding Companies

Widely held financial institutions such as banks are not permitted to operate under a holding company. They are allowed to own subsidiaries but not to be one.

The Task Force recommended that federally regulated financial institutions should have the option of being organized as subsidiaries of a regulated non-operating financial holding company. The Task Force also proposed that the regulatory requirements applicable to the holding company and its unregulated subsidiaries be as non-intrusive as possible. In addition, the holding company would be required to have a controlling interest in its principal Canadian operating financial institutions.

The Finance Committee agreed with the Task Force that the use of a financial holding company model would be beneficial to financial institutions. The Committee also recommended that the regulated holding company be subject to as little regulation as possible.

The Senate Banking Committee endorsed the concept of a regulated non-operating financial holding company that would control both bank and non-bank affiliates. This would allow for the separation of retail and non-retail banking.

The White Paper proposes to allow widely held financial institutions to organize under a regulated holding company structure. The holding company, which would be widely held, would be a lightly regulated, non-operating company whose primary role would be to raise capital and manage the affairs of its operating subsidiaries. A similar type of holding company would be available to demutualized insurance companies.

Where a holding company owned a bank, it would have to own more than 50% of the bank's shares. The remaining shares of a bank subsidiary would have to be widely held. The White Paper provides that the 20% limit on voting share ownership and the 30% limit on non-voting share ownership would be applied to the total direct and indirect cumulative ownership of the bank; thus, no one investor would be able use the holding company structure to exceed the bank ownership restrictions. The holding company would be required to have "control in fact" (a minority of shares could be held, but control could be exercised) over other subsidiaries that were primarily engaged in providing certain financial services such as credit cards, small business loans or consumer loans. There would be no control requirements, however, for subsidiaries undertaking advisory or agency activities or for businesses considered ancillary or incidental to financial services. Closely held banks would also be permitted to organize under a regulated holding company model.

The White Paper proposes to allow a wider range of permitted subsidiaries for either holding companies or parent banks so that they could better compete against mono-line companies. This proposal is in accord with the recommendations of the Task Force and the two parliamentary committees.

D. Minimum Capital Requirements

At present, federally regulated financial institutions have a minimum capital requirement of $10 million. The White Paper points out that this is required to ensure that the principal shareholders are strongly committed to the institution and that the new institution has enough capital to support its operations from the outset. (2)

The Task Force recommended that the Minister of Finance have discretion to allow new financial institutions to incorporate with less than $10 million in capital, provided that the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) approved the business plan.

Both the Finance Committee and the Senate Banking Committee supported a reduced capital threshold.

The White Paper proposes that the minimum capital requirement to start a new bank, trust or insurance company be lowered from $10 million to $5 million.

E. Financial Co-operative Sector

The credit union/caisse populaire system in Canada is characterized by a three-tiered structure. At the local level, individual credit unions and caisses populaires are

member-owned. They operate independently and are provincially regulated. Representatives from local credit unions elect the boards of directors of the provincial centrals or regional federations in Quebec. The boards of the provincial centrals, in turn, elect the directors of the Credit Union Central of Canada, while the boards of the Quebec regional federations elect directors of the Confédération des caisses populaires d'économie Desjardins du Québec.

Provincial centrals provide a number of services in support of local credit unions. They also manage the liquidity pool for their member credit unions and participate in the national liquidity pool managed by the Credit Union Central of Canada. In Quebec, Mouvement Desjardins manages liquidity support for local caisses.

The Task Force set out proposals for two legislative frameworks for the co-operative sector. The first would entail changes to the *Co-operative Credit Associations Act* to allow credit union centrals to provide wholesale financial services to other financial institutions and retail financial services direct to members of local credit unions. The second would provide for the creation of one or more co-operative banks.

Both the Finance Committee and the Senate Banking Committee supported the Task Force recommendations with respect to the co-operative sector.

The White Paper proposes two changes that would apply to co-operative financial institutions: allowing for the creation of a co-operative bank and restructuring the existing framework under which credit unions operate. The present three-tiered structure would be collapsed into two by eliminating provincial centrals. A new National Service Entity would be created.

F. Demutualized Life Insurance Companies

Mutual life insurance companies in Canada are in the process of demutualizing -- that is, transforming their ownership from their participating policyholders to shareholders.

The Task Force recommended that the ownership regime for demutualized life insurance companies should be determined by their size, based on shareholder equity after demutualization. The Task Force recommended that there be a three-year transition period following the demutualization of a life insurance company during which the company would have to be widely held and could not engage in mergers or acquisitions. The Minister of Finance would have flexibility to approve non-hostile mergers or acquisitions during the transition period.

Both parliamentary committees essentially agreed with the Task Force recommendations.

The White Paper sets out the government's policy for demutualized insurers. First there would be a two-year transition period following demutualization during which no one shareholder could hold more than 20% of the voting shares and 30% of the non-voting shares of the company. No mergers among or acquisitions of demutualized firms would be allowed during the transition period. Second, the ownership regime applying to banks would also apply to demutualized insurance companies after the transition period was over. All demutualized insurers with equity in excess of $5 billion would be widely held. Demutualized insurers with equity under $5 billion would retain their widely held status but would be able to apply to the Minister of Finance to have their status changed to closely held, subject to the 35% public float rule if their equity was between $1 billion and $5 billion, or with no ownership restrictions other than fit and proper tests if their equity was under $1 billion.

G. Foreign Bank Branching

The Task Force recommended that foreign banks should be able to carry on any business in Canada except for taking retail deposits (deposits below $150,000) through branches of the bank.

Both committees endorsed the Task Force recommendations to ease the entry of foreign banks into Canada.

As a result of recent legislative changes, a foreign bank can establish either a full-service branch or a lending branch. Neither type of branch is permitted to take retail deposits under $150,000. Foreign banks wishing to take retail deposits in Canada can do so through a subsidiary.

The White Paper notes that the government's foreign entry regime for banks, including those changes made to allow foreign banks to establish branches, will be reviewed in light of the framework proposed in the White Paper. Any legislative amendments to the foreign entry regime that may be required will be made as part of the legislative package implementing the framework.

THE PAYMENTS SYSTEM

A. Access to the Payments System

Canada's payments system consists of a set of separate networks that include the cheque payments system, the credit card systems of VISA and MasterCard, the automatic teller machine, point-of-sale terminal and the debit card systems of Interac and the respective clearing systems for debt and equity instruments and for mutual funds. The Canadian Payments Association (CPA) has the mandate under the *Canadian Payments Association Act* to operate a national clearing and settlement system and plan the evolution of the national payments system.

Membership in the CPA is limited to federally and provincially regulated deposit-taking institutions. Members can be direct or indirect clearers. Direct clearers clear and settle their own payments direct and provide clearing services and access to settlement facilities for indirect clearers. The convergence towards a single financial services marketplace raises issues about membership in the CPA for non-deposit-taking institutions such as life insurance companies, mutual fund companies and securities firms.

The Task Force recommended that financial institutions other than deposit-taking institutions should become members of the CPA upon meeting criteria related to their solvency, liquidity, regulatory and legal frameworks.

Both the Finance Committee and the Senate Banking Committee supported increased access to the payments system.

The White Paper proposes a broader access to the payments system that would allow the participation of non-deposit-taking institutions such as life insurance companies, securities dealers and money-market mutual funds. The legal foundation for life insurance companies and money-market mutual funds makes it difficult for them to be direct clearers in a way that would not impose higher risks on the system; therefore, the government proposes that they be allowed to participate only as indirect clearers.

B. Governance of the Payments System

The Task Force made a number of recommendations concerning the governance of the CPA. For example, it recommended that the Minister of Finance, rather than the Governor-in-Council, should have the power to approve new by-laws or changes to by-laws of the Association. In addition, the Task Force recommended that the Minister of Finance should have the power to review all new or revised rules of the CPA and to revoke changes contrary to the public interest. The Minister would also have the power to issue directives to the CPA.

The Finance Committee and the Senate Banking Committee agreed with the Task Force recommendations pertaining to the governance of the payments system.

The White Paper makes a number of recommendations relating to the governance of the payments system, including:

- clarifying the mandate of the CPA;
- expanding the board of the CPA from 11 to 15 members;
- enshrining the Stakeholder Advisory Council in the CPA legislation (the Council, which was established in 1996, advises the Board of the CPA on the payments system from the perspective of a number of interest groups);
- providing that the Minister of Finance would have up to 30 days within which to disapprove a new or amended CPA rule if it was contrary to the public interest;
- giving the Minister of Finance the authority to designate other payments systems for oversight;

- providing the Minister of Finance with authority to issue directives to the CPA and other designated systems to changes rules, by-laws or operating practices contrary to the public interest; and

- eliminating the requirement for OSFI to examine and report annually on the CPA activities.

These proposals suggest that the government would be relying more on the CPA to govern itself and less on regulatory oversight by institutions such as OSFI. The Minister of Finance would, however, have authority to intervene through the disapproval and directive process where the public interest warranted.

MERGER REVIEW

Canada has federal legislation dealing with mergers and acquisitions. Past mergers and acquisitions of financial institutions have received selective reviews by the Competition Bureau, OSFI and the Department of Finance. There is, however, no comprehensive merger review policy in place. There are no guidelines stating what type of mergers are to undergo public scrutiny and, if so, by what government agencies. Furthermore, there is no clear public policy governing the criteria that must be met with respect to safety and soundness and the public interest. Under the existing review process, the Minister of Finance has final decision-making authority on financial institution mergers. How the Minister makes a decision and the factors considered in the decision-making process are not a matter of public record. Only the Competition Bureau has well-established rules governing mergers and acquisitions.

The Task Force focused a number of its recommendations on the merger review process for financial institutions and as a matter of general policy recommended that there be no overall policy to prevent large financial institutions from entering into business combinations with other large institutions. With respect to the merger review process, the Task Force recommended that business combinations involving a federally regulated financial institution should be assessed by the Competition Bureau in relation to competition concerns, the Office of the Superintendent of Financial Institutions in relation to prudential concerns; and the Minister of Finance in relation to general public interest concerns.

The Minister of Finance would be required to approve all mergers except for those between two federally regulated institutions that did not require pre-notification under the *Competition Act*. A formal Public Interest Review Process would be instituted for mergers involving financial institutions where the equity of the combined entity exceeded $5 billion. The Task Force also recommended that smaller mergers be subject to this review process where this was considered in the public interest. Finally, the Task Force recommended that the Minister have legislative authority to obtain enforceable undertakings from the parties involved in the merger.

The Finance Committee agreed that there should be no general policy to prevent financial institutions from merging. The Senate Committee, while believing that there should be no general prohibition against financial institution mergers, recommended that large banks and large life insurance companies should not be able to merge. This recommendation was driven by the Committee's belief that mergers between these entities would result in too great a concentration of economic power in too few hands.

The Finance Committee also supported the Task Force recommendations pertaining to the merger review process. The Committee recommended that there be a three-part merger review process that would be transparent, efficient and co-operative and would involve the Competition Bureau, OSFI and a Public Interest Review Process. The Minister of Finance would be required to issue guidelines on how the process should work.

The Senate Committee recommended that competition policy issues, prudential issues and public interest issues (stewardship) be addressed sequentially. The stewardship accountability review would last no longer than four months and would apply to mergers between large banks or mergers between large insurance companies. The Senate Committee went on to recommend that any public hearings held in connection with a stewardship review should be conducted by the Department of Finance.

The White Paper proposes that the government establish a formal, transparent merger review process for mergers among banks with equity in excess of $5 billion. Banks would be required to prepare a Public Interest Impact Assessment, as recommended by the Task Force. The Assessment would be considered by the House of Commons

Finance Committee, which would hold public hearings into the broad public issues raised by the proposed merger. Consistent with the Task Force and parliamentary committees, the White Paper proposes that the government introduce legislation to ensure compliance by financial institutions with the terms and conditions attached to the merger. The Competition Bureau and OSFI would conduct their respective reviews of the merger concurrently with the Finance Committee hearings. Final approval of the merger would rest with the Minister of Finance.

Unlike the Task Force and the parliamentary committee reports, the White Paper speaks of a merger review process for banks, rather than a general process for all financial institutions. A merger between a large bank and a life insurance company, for example, would not be subject to the formal merger review process. Certain aspects of the process would apparently be open-ended as there would appear to be no limits on the issues that could be raised during public hearings and no defined time period within which the review process would have to take place.

REGULATION

The Task Force spent a considerable amount of time focusing on the regulatory environment within which financial institutions operate. Canada's financial system is noted not only for the high degree of its safety and soundness but also for the relative difficulty of entering the Canadian banking sector.

The Task Force made a number of recommendations on various aspects of the financial services sector regulatory environment in order to streamline the regulation of financial institutions, avoid overlap and duplication of regulation, and lighten the regulatory compliance burden.

A. Mandate of the Office of the Superintendent of Financial Institutions

As part of its mandate, OSFI is responsible for supervising financial institutions to determine if they are in sound financial condition and are complying with the law. In carrying out its mandate, OSFI is instructed to strive to protect the interests of depositors, creditors and policy holders, while at the same time "having due regard" to the fact that financial institutions must be allowed to compete effectively.

The Task Force recommended that there should be revisions to OSFI's mandate to better describe its responsibilities. In particular, it recommended that OSFI's mandate should include administration of the consumer protection provisions of legislation covering federal financial institutions and responsibility for balancing competition and innovation considerations with its current obligations in respect of safety and soundness.

The Finance Committee and the Senate Banking Committee strongly rejected any expansion of OSFI's mandate to include consumer protection and the balancing of competition and innovation with safety and soundness. Both committees felt that OFSI should continue to focus on prudential regulation.

The White Paper does not recommend that OFSI take on additional responsibilities in relation to consumer protection or competition.

B. Canada Deposit Insurance Corporation and CompCorp

The Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) is a government-established compensation program applying to regulated deposit-taking institutions. The Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (CompCorp) is an industry-backed compensation scheme for life insurers.

The White Paper describes the functions of the CDIC and CompCorp in the following manner:

> The Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) insures deposits at banks, other federally incorporated deposit-taking institutions and some provincial trust companies. CDIC's board comprises several senior public servants and private sector members appointed by the Governor in Council. The Corporation has the power to inspect its members and, in some circumstances, to take control or acquire the assets of a member institution. As a Crown corporation, the government guarantees CDIC obligations. Since 1996, a credit enhancement fee has been applied to any new borrowings to bring CDIC's cost of debt in line with that of a

private sector organization.

In contrast, the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (CompCorp) is a private, non-profit corporation established by the life insurance industry to protect life insurance policyholders against the loss of benefits in the event of insolvency. Its board is composed solely of independent directors. It has no regulatory responsibilities and no power to step in over a troubled member institution. CompCorp can borrow from the private sector and from member life insurance companies, but it cannot borrow from the federal treasury.(3)

The Task Force recommended that CDIC and CompCorp be merged either as a Crown corporation or an independent organization with liquidity backup borrowing authority from the Consolidated Revenue Fund.

The Senate Banking Committee did not support the amalgamation of the CDIC and CompCorp compensation schemes. Among other things, the Committee reasoned that the principal rationale for deposit insurance was to deal with systemic risk, that is, to stop a run on a bank, should it get into financial trouble. The Committee did, however, state that, once life insurance companies were granted access to the payments system and began to offer what were essentially demand deposits, all products satisfying the clear definition of a CDIC-insured deposit should be insured by the CDIC.

The Finance Committee, on the other hand, agreed that the two plans should be merged, particularly as the products offered by life insurance companies and deposit-taking institutions converge.

In the White Paper, the government rejected the Task Force proposals to merge the compensation schemes. It did so on the basis that deposit insurance was primarily designed to protect the public by reducing systemic risk. The life insurance business, on the other hand, does not pose this kind of systemic risk. This conclusion differs from that of the Task Force, which largely viewed the compensation schemes as a means to protect the savings of consumers.

C. CDIC and OFSI

The Task Force recommended that OSFI should have the sole responsibility for promoting standards for sound business practices. Any existing overlapping mandate of the CDIC should be repealed.

Both the Finance and the Senate Banking Committee agreed with the Task Force recommendations in this regard.

The White Paper rejected the transfer of standards bylaws from CDIC to OSFI and proposed enhanced co-ordination and information-sharing between the two bodies.

The White Paper also acknowledged that greater competition in the financial services sector increases the potential for risk. As a result, the government proposes to give the Superintendent of Financial Institutions additional supervisory powers, that would include:

- allowing the Superintendent to remove directors and senior officers from office in certain circumstances, such as instances of misconduct;
- a system of administrative money penalties for financial institutions and individuals that failed to comply with undertakings and cease and desist orders, or violated financial institution legislation and regulations; and
- measures to enhance the Superintendent's power to deal with related party transactions.(4)

D. Streamlining Regulatory Approvals

Before federal financial institutions can complete certain transactions and business undertakings they must obtain the approval of the Minister of Finance or the Superintendent of Financial Institutions.

The Task Force recommended that the Superintendent should be given authority to provide necessary approvals without the need for referral to the Minister of Finance,

except where policy matters were involved. It also recommended measures to streamline regulatory approvals such as a system of notice filings, blanket approvals, fast-track approvals and advance rulings.

The Finance Committee and the Senate Banking Committee supported the introduction of such measures.

The White Paper endorses a streamlined regulatory process. A new notice-based approval process would be introduced for many of the transactions currently requiring the approval of the Superintendent. Under this process, institutions would file a standard notice with OSFI that would be automatically approved within 30 days unless OSFI raised concerns or required further information. The White Paper also proposes to permit blanket approvals for certain types of transactions.

EXPANDED BUSINESS POWERS

The Task Force recommended that federally regulated deposit-taking institutions be allowed to sell insurance and lease light vehicles through their branches, once appropriate tied selling and privacy protection regimes were in place.

The Finance Committee did not support the Task Force recommendations in this regard. It recommended that the existing prohibition on the sale of insurance and the leasing of automobiles in the branches of deposit-taking institutions be reconsidered only after the consumer protection regime recommended by the Committee had been established, evaluated and determined to be effective.

The Senate Banking Committee, on the other hand, recommended that deposit-taking institutions should continue to be prohibited from selling property and casualty insurance in their branches, but should be able to sell life annuities to their RRSP customers immediately and retail other life insurance products after a transition period. The Committee also recommended that deposit-taking institutions be able to lease automobiles, subject to certain restrictions.

The White Paper does not propose any expansion of powers for deposit-taking institutions with respect to selling insurance or leasing vehicles. The government agreed with the Finance Committee that measures to foster competition and promote consumer protection should be given time to become fully effective before any changes to business powers are considered.

CONSUMER PROTECTION

A. Access to Financial Services

1. Basic Account

In February 1997, the major banks agreed to facilitate access to accounts and to cheque-cashing services for low-income individuals and to improve their access to basic services.

The Task Force recommended that deposit-taking institutions should make standard basic accounts available at reasonable charges but stopped short of recommending that access be legislated immediately.

The Finance Committee agreed with the Task Force recommendation to ensure access to basic banking services; however, it had some concerns with the recommendation that the federal and provincial governments should provide low-cost personal identification to anyone who requires it.

The Senate Banking Committee supported the Task Force recommendations and went on to recommend that the government should legislate access if progress is not achieved quickly.

The White Paper provides that the government will introduce legislation to require banks to open accounts and cash federal government cheques for any individual who meets certain basic identification requirements, provided there is no reason to suspect fraudulent activity. In addition, the government will introduce regulations to require banks to inform customers clearly about bank policies in relation to "hold" periods applicable to deposited cheques.

The White Paper also states that legislation will be introduced to require banks to offer a

standard low-cost account, the details of which will be specified in regulation. Banks will be required to post information about this account prominently in every branch.

2. Branch Closures

Currently, a federal deposit-taking institution wishing to close a branch is obliged only to inform customers of the location to which their accounts have been transferred.

The Task Force recommended that that deposit-taking institutions be required to give four months' notice before closing a branch. Notice of the pending closure would have to be given to all customers and relevant local authorities and published in local newspapers.

The Finance Committee and the Senate Baking Committee agreed with the Task Force recommendations in this regard.

According to the White Paper, the government will require federal deposit-taking institutions to provide four months' notice of a branch closure and six months' notice of the closure of a rural branch. In addition, regulations will be introduced providing a proposed Financial Consumer Agency with the discretion to convene a consultation if a rural or inner-city branch closure appears to be taking place with insufficient consultation.

B. Financial Consumer Agency

At the present time, a number of federal government departments and agencies have oversight responsibilities in relation to the financial sector. These include OSFI, the Department of Finance, Industry Canada and the Canada Deposit Insurance Corporation. In addition to monitoring compliance with regulations and self-regulation, these departments and agencies also play a limited role in assisting consumers.

The Task Force considered the creation of a consumer protection office at the federal level, but in the end decided that, given the important role of the provinces in consumer protection, a federal office was neither required nor desirable. As a result, the Task Force recommended that OSFI take on consumer protection responsibilities as part of its mandate.

The Finance Committee recommended that, to promote consumer protection, a federal consumer protection bureau be created that would be responsible to a Financial Services Ombudsman. The Senate Banking Committee, on the other hand, made no recommendations about the creation of such an entity.

The White Paper provides for the creation of a Financial Consumer Agency (FCA) that would report to the Minister of Finance. The FCA would:

- enforce the consumer-oriented provisions of the federal financial institution statutes;
- have the authority to impose penalties on financial institutions for systematic non-compliance with consumer protection measures;
- monitor and report on industry self-regulatory initiatives;
- promote greater consumer awareness of the financial system;
- provide one-window access to consumers seeking information about financial services; and
- play a role in initiatives to improve transparency and disclosure of information about financial products.(5)

The FCA, however, would not provide a consumer redress service.

C. Canadian Financial Services Ombudsman

The banking and life insurance sectors provide consumer redress mechanisms. The Canadian Banking Ombudsman deals with banking complaints from individuals and small businesses. In 1998, the Canadian Life and Health Insurance Association introduced an Ombudservice to provide informal conciliation for consumers with complaints about life insurance companies.

The Task Force recommended the introduction of federal legislation to establish an ombudsman office to which all federally regulated financial institutions would be required to belong. The Ombudsman, who would report to Parliament through the Minister of Finance, would have a mandate to hear complaints made by individuals and small business customers.

The Finance Committee also called for a legislated financial sector ombudsman who would be given responsibility for promoting consumer protection and auditing compliance.

The Senate Banking Committee did not support a legislated model. It argued that the operation and structure of the Canadian Banking Ombudsman should be maintained as an independent office but one whose mandate would be broadened to include all financial institutions and a majority of whose directors would have to come from outside the financial services sector.

The White Paper rejected a legislated ombudsman. The government proposes to work with financial institutions to establish the Canadian Financial Services Ombudsman (CFSO). Banks would be required to join the CFSO. Other federally incorporated financial institutions would be required to be members of a third-party dispute resolution system but could join the CFSO if they wished to do so. The CFSO would be independent of its financial institution members. The majority of the board of directors would be non-financial institution representatives. The board would appoint the Ombudsman and approve the CFSO's annual budget. The CFSO would have the power to make non-binding recommendations and would report annually to the Minister of Finance and the public. An institution that failed to comply with a recommendation could be named publicly by the Ombudsman.

BUSINESS PRACTICES AND ACCOUNTABILITY

A. Transparency and Disclosure

The Task Force noted that the level of transparency and disclosure in many financial consumer contracts and marketing documents falls short of consumers' expectations and the capabilities of the industry.

In order to rectify these deficiencies, the Task Force recommended, among other things, that the federal government, the provinces, industry and consumer groups form a multi-partite working group to review Canadian financial services contracts and marketing documents to determine whether these meet best practices with respect to their transparency and disclosure.

For the most part, the Finance Committee and the Senate Banking Committee agreed with the Task Force recommendations.

The White Paper provides that the federal government will hold discussions with the provinces and the industry on working toward enhancing transparency and disclosure of financial service sales documents and contracts. This work will include developing model contracts and best practices to serve as benchmarks for use by financial institutions. In addition, federal financial institution statutes will be amended to provide for regulation-making authority governing disclosure.

B. Personal Privacy

The Task Force strongly supported the introduction of legislation at the federal level to establish standards for the collection, use and disclosure of personal information. It also recommended that federally regulated financial institutions be required to develop legally binding privacy codes conforming with the Canadian Standards Association model. Under the scheme proposed by the Task Force, OSFI would certify acceptable codes and consumers would have recourse in respect of privacy matters to the proposed financial services sector ombudsman.

Like the Task Force, the Finance Committee supported the expeditious passage of federal privacy legislation and the establishment by the industry of legally binding codes. It did not, however, support the proposal that OFSI should have responsibility for certifying such codes.

The Senate Banking Committee also supported the development of legally binding privacy codes and the introduction of federal legislation to ensure privacy standards.

The White Paper refers to pending federal privacy legislation and notes that the proposed Canadian Financial Services Ombudsman would refer specific privacy complaints to the Privacy Commissioner and keep the Commissioner informed of general concerns about the privacy practices of financial institutions.

C. Coercive Tied Selling

"Coercive tied selling" is the practice whereby a firm uses coercion to require a customer to buy one product as a condition of purchasing another one. The White Paper expressed concern that the nature of their relationship with financial institutions makes the customers of these institutions particularly vulnerable to this practice. (6)

Since 1998, the *Bank Act* has prohibited a bank from coercing or imposing undue pressure on a customer to purchase another of its financial products as a condition for obtaining a loan.

The Task Force, suspecting that the potential for coercive tied selling would grow as more institutions became conglomerates and networking arrangements increased, made a number of recommendations covering the practice. One recommendation was that there should be a legislative ban on coercive tied selling by banks and other financial institutions and that section 459.1 of the *Bank Act*, which prohibits coercive tied selling in relation to loans, be amended to cover all credit products, insurance and other products specified in regulations.

The Task Force also called for financial institutions to provide customers with a written description of what constitutes coercive tied selling and advice that is not legal. Penalties for breach of the prohibition against coercive tied selling would be spelled out in legislation.

The Finance Committee requested that the government move quickly to enact the Task Force recommendations in this area.

The Senate Banking Committee supported the Task Force recommendations, but cautioned that a clear and precise definition of coercive tied selling would be required.

The White Paper provides that the scope of the present coercive tied selling provision in the *Bank Act* would be extended to prohibit a bank from coercing or imposing undue pressure on a customer to purchase a financial product from the bank as a condition of obtaining not only loans, but any other product. Furthermore, banks would be required to inform consumers that coercive tied selling is illegal, prior to entering with them into a series of financial transactions. These proposals would apply only to banks.

D. Public Accountability

The Task Force recognized that financial institutions play an important role in the communities they serve; however, it also noted that there was no commonly accepted method for such institutions to report on their community activities.

The Task Force therefore proposed that all federally regulated deposit-taking institutions and life insurance companies should be required to produce annual Community Accountability Statements informing the public of the institution's contribution to the community through activities such as:

- investment in community development;
- corporate philanthropy;
- support of community activities and partnerships with the community;
- the participation of employees in community service;
- the employment provided;
- taxes paid to all levels of government; and
- any other relevant issues.

The Finance Committee disagreed with the Task Force recommendations on the ground that a requirement to produce annual Community Accountability Statements would

impose a disproportionately high cost on smaller institutions. The Committee did, however, want financial institutions to provide statistics on their investment and lending activities.

The Senate Banking Committee felt that some form of annual accounting was desirable but did not agree with the Task Force's proposal for Community Accountability Statements; like the Finance Committee, this Committee felt that such statements would be too costly for smaller institutions. The Committee also felt that the Statements might turn into a public relations exercise of questionable value and considerable expense.

The White Paper proposes a form of accountability document. Federal financial institutions with equity in excess of $1 billion would be required to publish an annual Public Accountability Statement describing their contributions to the Canadian economy and society and including:

- the national dollar amount of charitable donations and examples of philanthropic activities;
- employee volunteer activities;
- examples of funding provided to local government and voluntary agencies for community works;
- investments or partnerships in micro-credit programs;
- small-business financing initiatives such as venture capital programs, and dollar amounts of small business lending – broken down by loan size and reported by region;
- initiatives to improve access to banking services by low-income individuals, seniors and people with disabilities;
- the location of openings and closings of branches;
- the number of individuals employed; and
- taxes paid to federal, provincial and municipal governments.(7)

Financial institutions would be required to make these statements available to the public.

E. Financing Small- and Medium-Sized Business

The inadequacy of information on the financing needs (both debt and equity) of small and medium-sized enterprises (SMEs) and those in the knowledge-based industries (KBI) in Canada poses a problem for policy makers and financial institutions.

The Task Force recommended a program of comprehensive data collection, analysis and publication for SMEs and KBIs to be carried out by Statistics Canada and Industry Canada.

Both the Finance Committee and the Senate Banking Committee supported the Task Force recommendations on improving the adequacy of information on SMEs.

The White Paper accepts the thrust of the Task Force recommendations in this regard. It proposes a comprehensive program of information collection and analysis to ensure that there would be sufficient information relating to the financing needs of SMEs to enable development of effective public policy. Statistics Canada would be given the mandate to collect and publish data on the supply of debt and equity financing to SMEs. A dedicated SME Finance Group responsible for analyzing the Statistics Canada data, conducting other surveys and undertaking continuing research on SME financing issues would be established within Industry Canada. The same department would also report annually to the House Standing Committee on Industry on the state of SME financing in Canada.

F. Financing Aboriginal Business

The Task Force acknowledged that Aboriginal enterprises face challenges in securing financing, and made recommendations towards improving access to capital by these enterprises. The National Aboriginal Financing Task Force had recommended that,

subject to the consensus of First Nations communities, federal legislation should be amended to facilitate the provision of credit by financial institutions to Aboriginal individuals and institutions by allowing on-reserve personal moveable property to be used as collateral. The Task Force endorsed this recommendation. (8)

The Finance Committee supported the Task Force recommendations concerning the financing of Aboriginal businesses. The Senate Banking Committee did not comment on these recommendations.

The White Paper notes that at present there are no plans to amend the *Indian Act*; however, the government is working with financial institutions to explore ways of operating within the current constraints posed by that statute.

TAXATION

A. Capital Taxes

At the federal level, large corporations with capital in excess of $10 million pay a capital tax. A second federal capital tax is levied on the capital of regulated financial institutions in excess of $200 million. The provinces also levy capital taxes.

The Task Force was of the view that capital taxes levied on financial institutions make them less competitive and create risks to safety and soundness. It therefore recommended that the federal and provincial governments take steps to reduce the level of taxation on the financial services sector. The Task Force called for the elimination of special capital taxes on financial institutions or, where such taxes could not be eliminated, that the tax burden be shifted from capital and towards profits.

The Finance Committee supported the principle of relying more on profit-sensitive taxes and less on capital taxes while the Senate Banking Committee called for the elimination of capital taxes.

The White Paper notes that capital taxes have served two policy goals; they act as a minimum tax and provide a steady source of government revenue. The federal government states it is committed to reviewing its own capital taxes and to discussing with the provinces the effects of capital taxation on the financial services sector. The government has not, however, agreed to reduce or eliminate such taxes.

B. Withholding Taxes

Withholding taxes are levied on certain financial transactions between Canadian residents and non-residents; for example, taxes are levied on interest payments to non-resident lenders. The White Paper pointed out that in certain circumstances, the withholding tax liability is exempted.

The Task Force recommended that withholding taxes should be removed from all arm's length borrowings, regardless of their term. The Finance Committee and the Senate Banking Committee agreed with the Task Force.

In the White Paper, the government makes no commitment with respect to withholding taxes other than to review the issue in the context of its treaty negotiations with other countries.

ACCOUNTING RULES

In the course of its study, the Task Force received submissions outlining concerns arising from the different accounting treatment of business combinations in Canada and the United States. The Task Force documents describe two ways of accounting for a business combination (mergers and acquisitions): the pooling of interest method and the purchase method. Under the pooling method, no goodwill is recognized when a merger or acquisition takes place. Under the purchase method, however, goodwill associated with the business combination is valued and set up as an asset on the balance sheet of the purchaser or, where an amalgamation has taken place, on the balance sheet of the ongoing business.(9)

Canadian Generally Accepted Accounting Principles (GAAP) usually follow the purchase method of accounting for goodwill arising from a business combination, while U.S. GAAP allow for pooling of interest transactions where no goodwill is recognized.

The Task Force was of the view that the Canadian accounting rules place Canadian

firms at a competitive disadvantage. It therefore urged the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) to develop an interim solution to be applied until Canadian and U.S. accounting rules relating to business combinations are harmonized. The Task Force went on to state that, should the CICA be unable to find a solution, OSFI should use its power to specify accounting principles allowing Canadian companies to pursue acquisition opportunities on a competitive basis.

The Finance Committee and the Senate Banking Committee supported the Task Force position on accounting rules for business combinations.

The White Paper expresses the government's support for the harmonized accounting rules anticipated by the end of 2000 for business combinations between Canada and the United States. If there is insufficient progress toward harmonization, the White Paper provides that OSFI will consider what measures could facilitate mergers and acquisitions for financial institutions.

---

(1) Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector, *Organizational Flexibility for Financial Institutions: A Framework to Enhance Competition*, Background Paper #2, September 1998, p. 11.

(2) Department of Finance, *Reforming Canada's Financial Services Sector, A Framework for the Future*, 25 June 1999, p. 36.

(3) *Ibid.*, p. 71.

(4) *Ibid.*, p. 74.

(5) *Ibid.*, p. 54-55.

(6) *Ibid.*, p. 59.

(7) *Ibid.*, p. 61.

(8) Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector, *Report*, September 1998, p. 220.

(9) Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector, *Competition, Competitiveness and the Public Interest*, Background Paper #1, September 1998, p. 128.

---

1 800 O-Canada

Maintained by Communications Coordination Services Branch of Public Works and Government Services Canada

Copyright & Disclaimers

Gouvernement du Canada | Government of Canada | Canada

English | Contactez-nous | Aide | Recherche | Site du Canada

Quoi de neuf | Qui sommes-nous | Page d'accueil du PSD | Page d'accueil de TPSGC | Page d'accueil de DGSCC

Bibliothèque du Parlement
Direction de la recherche parlementaire

Programme des services de dépôt

PRB 99-27F

RAPPORT ET CADRE STRATÉGIQUE SUR L'AVENIR DU SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS CANADIENS : UNE COMPARAISON

Rédaction :
Margaret Smith
Division du droit et du gouvernement
Le 2 novembre 1999

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

LA STRUCTURE

A. Définition de la large répartition du capital

B. Règles de propriété

C. Sociétés de portefeuille

D. Montant minimal de capital requis

E. Secteur coopératif financier

F. Démutualisation des sociétés d'assurance-vie

G. Établissement de succursales par les banques étrangères

LE SYSTÈME DES PAIEMENTS

A. Accès au système des paiements

B. Régie du système des paiements

L'EXAMEN DES PROJETS DE FUSION

LA RÉGLEMENTATION

A. Mandat du Bureau du surintendant des institutions financières

B. Société d'assurance-dépôts du Canada et Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes

C. SADC et BSIF

D. Rationalisation des approbations et agréments

L'ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS ACCORDÉS AUX INSTITUTIONS

LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

A. Accès aux services financiers

1. Compte de base
2. Fermeture de succursales

B. Agence des consommateurs de produits et services financiers

C. Ombudsman des services financiers canadiens

LES PRATIQUES COMMERCIALES ET LA REDDITION DE COMPTES

A. Transparence et divulgation

B. Protection des renseignements personnels

C. Ventes liées avec coercition

D. Reddition de comptes au public

E. Financement des petites et moyennes entreprises

F. Financement des entreprises autochtones

LA FISCALITÉ

A. Impôt sur le capital

B. Retenues fiscales

LES PRINCIPES COMPTABLES

RAPPORTS ET CADRE STRATÉGIQUE SUR L'AVENIR DU SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS CANADIENS : UNE COMPARAISON

INTRODUCTION

Le 1er juin 1992, le gouvernement fédéral a annoncé son nouveau cadre législatif régissant les institutions financières réglementées au niveau fédéral, à savoir les banques, les sociétés de fiducie, les sociétés d'assurance et le réseau national de coopératives de crédit. La nouvelle législation a modifié le contexte dans lequel évoluent ces institutions financières. De nouveaux pouvoirs ont été conférés, les régimes de propriété se sont transformés et de nouveaux mécanismes prudentiels ont été mis en place.

Le 18 décembre 1996, le ministre des Finances a annoncé le mandat et la composition du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien. Le Groupe de travail a été chargé de conseiller le gouvernement sur les mesures à prendre pour que le système financier canadien conserve sa vigueur et son dynamisme.

En septembre 1998, le Groupe de travail a publié son rapport final, qui contient 124 recommandations articulées autour de quatre grands thèmes : renforcer la concurrence et la compétitivité, améliorer le cadre réglementaire, répondre aux attentes des Canadiens et accroître le pouvoir du consommateur.

Deux comités parlementaires, à savoir le Comité permanent des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, ont examiné de près le rapport du Groupe de travail. Ils ont mené de nombreuses audiences et, en décembre 1998, publié leur rapport respectif.

À la fin de juin 1999, le ministre des Finances a rendu public le Livre blanc du gouvernement fédéral, intitulé *La réforme du secteur des services financiers canadien : Un cadre pour l'avenir,* qui décrit la façon dont ce dernier entrevoit l'avenir du secteur des services financiers.

Dans le présent document, nous comparons les recommandations qu'a formulées le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, la réponse qu'a fournie le Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans son rapport intitulé *L'avenir commence maintenant*, les recommandations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce que celui-ci a publié dans son rapport intitulé *Plan directeur de changement* et les propositions de réforme touchant le secteur des services financiers qu'a avancées le gouvernement du Canada dans son Livre blanc intitulé *La réforme du secteur des services financiers canadien : Un cadre pour l'avenir*. La comparaison portera sur les grands volets de la question que sont la structure, l'accès au système des paiements, l'examen des fusions, la réglementation, l'élargissement des pouvoirs des entreprises, la protection des consommateurs, les pratiques des entreprises et la reddition de comptes, la fiscalité et les règles comptables.

Dans chaque cas, l'analyse comportera un court résumé des recommandations du rapport du Groupe de travail, des réponses du Comité de la Chambre des communes et du Comité sénatorial aux recommandations du Groupe de travail et les propositions avancées dans le Livre blanc.

LA STRUCTURE

A. Définition de la large répartition du capital

La *Loi sur les banques* établit les régimes de propriété des banques et stipule notamment que les banques de l'annexe I doivent avoir un capital largement réparti. Dans le régime actuel, aucun actionnaire ne peut détenir plus de 10 p. 100 d'une catégorie d'actions quelconque. Grâce à cette politique, il est plus facile pour les Canadiens de garder le contrôle de leurs banques et de continuer à séparer les activités financières des activités commerciales. Les banques de l'annexe II, par contre, doivent être contrôlées par d'autres institutions financières « admissibles », c'est-à-dire en règle générale des entités réglementées canadiennes ou étrangères dont le capital est largement réparti (1) .

Le Groupe de travail a recommandé le maintien de la règle des 10 p. 100 pour les institutions financières dont l'avoir des actionnaires dépasse cinq milliards de dollars. Cette règle s'appliquerait à toutes les grandes institutions financières sous réglementation fédérale, et non seulement aux banques. Le Groupe de travail a proposé que le ministre des Finances puisse autoriser des prises de participation allant jusqu'à 20 p. 100, à condition que les actionnaires autorisés à détenir plus de 10 p. 100 des actions ne détiennent ni ne contrôlent ensemble plus de 45 p. 100 des capitaux propres. Dans certaines circonstances, un actionnaire pourrait détenir temporairement plus de 20 p. 100 des actions d'une institution, à condition qu'il ait un plan satisfaisant pour se départir de l'excédent de ses actions et s'engage à ne pas se prévaloir de plus de 20 p. 100 de ses droits de vote. Le Groupe de travail a vu dans ce seuil de 20 p. 100 une façon de faciliter les transactions stratégiques, mais il ne voulait pas que cela s'applique à des investisseurs passifs. Selon lui, il faudrait également que les institutions financières réglementées dont le capital est largement réparti et qui sont constituées au Canada puissent posséder jusqu'à 100 p. 100 d'une autre institution financière réglementée, quelle qu'en soit la taille.

Le Comité des finances de la Chambre des communes s'est dit d'avis que le Canada devrait conserver le contrôle de la plupart de ses institutions financières. Il a indiqué être d'accord avec la recommandation selon laquelle les grandes institutions financières ne devraient pouvoir détenir plus de 10 p. 100 des actions et avec celle voulant que le ministre des Finances puisse, à sa discrétion, autoriser des participations allant jusqu'à 20 p. 100 et, à titre temporaire, des participations supérieures au plafond de 20 p. 100. Le Comité a également recommandé que le gouvernement établisse des paramètres visant à clarifier les limites des pouvoirs discrétionnaires que pourrait exercer le ministre.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce a convenu avec le Groupe de travail que les institutions financières les plus importantes devraient avoir un capital largement réparti. Le Comité a toutefois choisi de faire une distinction entre la propriété et le contrôle; il a recommandé qu'aucun individu ou groupe agissant de concert avec d'autres ne puisse contrôler plus de 20 p. 100 des actions donnant droit de vote et plus de 30 p. 100 des capitaux propres d'une institution financière. Le Comité a, entre autres choses, estimé qu'une limite générale de 20 p. 100 fournirait une souplesse accrue aux fins des fusions et acquisitions, permettrait un suivi plus étroit de la gestion et empêcherait tout recours excessif au pouvoir discrétionnaire du ministre. Par ailleurs, avec la limite de 30 p. 100 sur

les fonds propres, il serait possible d'utiliser les actions ne donnant pas droit de vote dans le cas où il faudrait, pour conclure une fusion ou une acquisition, plus de 20 p. 100.

Les auteurs du Livre blanc définissent la large répartition du capital ou la propriété à participation multiple plus ou moins comme le recommande le Comité sénatorial des banques. Selon le Livre blanc, le gouvernement permettrait à un investisseur de détenir jusqu'à concurrence de 20 p. 100 de n'importe quelle catégorie d'actions avec droit de vote et de 30 p. 100 d'une catégorie d'actions sans droit de vote (banques et sociétés d'assurance démutualisées dont les capitaux propres dépassent cinq milliards de dollars). Cette règle serait soumise à un critère d'aptitude, visant à évaluer l'admissibilité des propriétaires éventuels. Cette définition diffère de la proposition du Groupe de travail en vertu de laquelle il y aurait une limite de 10 p. 100 aux investissements de portefeuille et de 20 p. 100 lorsqu'un projet d'alliance est avancé.

B. Règles de propriété

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'actuelle *Loi sur les banques* stipule que toutes les banques de l'annexe I doivent avoir un capital largement réparti. Les sociétés de fiducie, les sociétés d'assurance IARD et les sociétés d'assurance-vie par actions peuvent avoir un capital fermé, mais, dès que leurs capitaux propres atteignent 750 millions de dollars, 35 p. 100 de leurs actions ordinaires avec droit de vote doivent être en circulation dans le public.

Le Groupe de travail a recommandé un régime de propriété unique pour l'ensemble des institutions financières réglementées au niveau fédéral. Les institutions de taille moyenne dont les capitaux propres se situent entre un et cinq milliards de dollars devraient être tenues de faire en sorte que 35 p. 100 de leurs actions ordinaires avec droit de vote soient en circulation dans le public et que leur capital soit largement réparti. Les institutions les plus petites (dont les capitaux propres sont inférieurs à un milliard de dollars) devraient toutefois avoir un capital fermé et pourraient n'avoir qu'un seul propriétaire.

Le Groupe de travail a également recommandé que les banques de l'annexe I qui sont assujetties à la règle des 10 p. 100, mais qui, en raison de leur taille, ne seraient pas soumises au nouveau régime de large répartition du capital fondé sur la taille pourraient avoir le droit d'être reclassées dans la catégorie applicable en raison de leur avoir des actionnaires. Ainsi, les banques dont les capitaux propres sont inférieurs à cinq milliards de dollars pourraient passer de la catégorie des institutions au capital largement réparti à celle des institutions au capital fermé.

Le Comité de la Chambre des communes et le Comité sénatorial ont tous deux approuvé l'adoption d'un régime de propriété fondé sur la taille pour l'ensemble des institutions financières.

Le Livre blanc propose un ensemble de règles en matière de propriété pour les banques nationales qui s'apparente aux modalités décrites dans le rapport du Groupe de travail. Les banques de petite taille dont les capitaux propres sont inférieurs à un milliard de dollars ne seraient assujetties à aucune restriction en matière de régime de propriété. Les banques de taille moyenne, dont les capitaux propres varient entre un et cinq milliards de dollars, seraient tenues d'avoir 35 p. 100 de leurs actions avec droit de vote qui soient offertes au public et largement distribuées. Les banques de grande taille, dont les capitaux propres dépassent les cinq milliards de dollars, devraient avoir un capital largement réparti. Comme nous l'avons déjà mentionné, dans le Livre blanc, l'expression « à participation multiple » désigne la situation des entreprises dont un actionnaire ne peut détenir plus de 20 p. 100 de toute catégorie d'actions donnant droit de vote et plus de 30 p. 100 des actions ne donnant pas droit de vote.

Fidèles à l'esprit des recommandations du Groupe de travail, les auteurs du Livre blanc proposent que les banques existantes dont les capitaux propres sont inférieurs à cinq milliards de dollars soient en mesure de s'adresser au ministre des Finances, lequel aurait le pouvoir de leur permettre de changer de structure de propriété conformément au régime proposé. Par conséquent, les banques ayant entre un et cinq milliards de capitaux propres pourraient être à capital fermé, mais devraient respecter la règle des 35 p. 100 d'actions en circulation, et celles dont les capitaux propres sont inférieurs à cinq milliards de dollars ne seraient assujetties à aucune restriction en matière de régime de propriété. Les banques qui franchissent un seuil disposeraient de trois années pour modifier leur statut.

Les règles de propriété énoncées dans le Livre blanc s'appliqueraient également aux sociétés d'assurance-vie démutualisées. Dans un premier temps, ces sociétés devraient automatiquement respecter la règle de la large répartition du capital. Après une période de transition de deux ans, elles pourraient toutefois s'adresser au ministre des Finances pour

obtenir le statut d'institution à participation restreinte, à condition que leurs capitaux propres tombent dans la fourchette admissible.

Le Livre blanc propose que les sociétés de fiducie, les sociétés d'assurance IARD fédérales et les sociétés d'assurance-vie par actions conservent leur régime de propriété actuel, à une exception près. Le seuil à partir duquel 35 p. 100 des actions donnant droit de vote doivent être offerts au public passerait de 750 millions à un milliard de dollars.

Les auteurs du Livre blanc rejettent le concept d'un régime de propriété unique fondé sur la taille pour l'ensemble des institutions financières sous réglementation fédérale. Le gouvernement n'appliquerait le régime fondé sur la taille qu'aux banques et aux sociétés d'assurance-vie démutualisées et maintiendrait le système existant (avec un seuil plus élevé pour l'obligation relative à l'appel public à l'épargne) aux sociétés de fiducie, aux sociétés d'assurance IARD fédérales et aux sociétés d'assurance-vie par actions.

Le Groupe de travail a proposé des règles de droits acquis complexes à l'intention des institutions comme Canada Trust et la Great-West Compagnie d'Assurance-Vie, qui ne se seraient pas conformées au régime de propriété proposé. En n'appliquant le nouveau régime qu'aux banques et aux sociétés d'assurance-vie démutualisées, le gouvernement a contourné le problème des droits acquis par de telles institutions.

C. Sociétés de portefeuille

Les institutions financières au capital largement réparti comme les banques ne sont pas autorisées à fonctionner comme une société de portefeuille. Elles peuvent posséder des filiales mais ne peuvent en être.

Le Groupe de travail a recommandé que les institutions financières réglementées au niveau fédéral aient la possibilité de s'organiser comme des filiales d'une société de portefeuille financière passive et réglementée. Il a également proposé que les exigences en matière de réglementation applicables à la société de portefeuille et à ses filiales non réglementées soient aussi discrètes que possible. En outre, la société de portefeuille devrait avoir, selon lui, une participation majoritaire dans ses principales institutions financières d'exploitation canadiennes.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a convenu avec le Groupe de travail qu'il serait salutaire pour les institutions financières d'adopter un modèle fondé sur la société de portefeuille financière. Il a également recommandé que les sociétés de portefeuille réglementées soient assujetties à une réglementation aussi légère que possible.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce a appuyé le concept d'une société de portefeuille financière passive non réglementée qui aurait une participation majoritaire dans ses filiales bancaires et autres. Il serait ainsi possible de séparer les activités bancaires de détail des autres.

Selon le Livre blanc, il serait possible pour les institutions financières à capital largement réparti d'adopter une structure fondée sur celle des sociétés de portefeuille réglementées. La société de portefeuille, dont le capital serait largement réparti, constituerait une société passive, soumise à une réglementation légère, dont le rôle premier serait de lever des fonds et de gérer les affaires de ses filiales d'exploitation. Les sociétés d'assurance démutualisées pourraient adopter une structure de même type.

La société de portefeuille qui possède une banque ne pourrait détenir plus de 50 p. 100 des actions de celle-ci. Le reste des actions d'une filiale bancaire devrait être largement réparti. D'après le Livre blanc, le gouvernement devrait appliquer le plafond de 20 p. 100 pour les actions avec droit de vote et celui de 30 p. 100 pour les actions sans droit de vote par rapport au total des actions cumulatives directes et indirectes détenues par la banque; ainsi, aucun investisseur ne pourrait à lui seul recourir à la structure de société de portefeuille pour contourner les restrictions relatives à la propriété des banques. La société de portefeuille sera tenue au « contrôle de fait » (c.-à-d. qu'elle pourrait exercer un contrôle même si elle ne détient qu'une minorité d'actions) sur les autres filiales qui avaient pour principale activité de fournir certains services financiers, comme les cartes de crédit, les petits prêts aux entreprises ou les prêts à la consommation. Toutefois, les filiales œuvrant dans des activités de conseil ou d'agence ou dans des activités considérées comme auxiliaires ou accessoires aux services financiers ne seraient assujetties à aucun contrôle. Les banques à capital fermé seraient également autorisées à se structurer comme une société de portefeuille réglementée.

Selon le Livre blanc, le gouvernement entend élargir les genres de filiales permises afin qu'une société adoptant la structure de société de portefeuille ou celle de société mère

puisse mieux concurrencer les firmes « monogames ». Cette proposition cadre avec les recommandations du Groupe de travail et celles des deux comités parlementaires.

D. Montant minimal de capital requis

À l'heure actuelle, les institutions financières réglementées au niveau fédéral doivent détenir des capitaux s'élevant à 10 millions de dollars au minimum. Selon le Livre blanc, cette exigence a pour objet d'assurer le sérieux de l'engagement des actionnaires principaux envers l'institution financière et la suffisance des capitaux dont dispose toute nouvelle institution pour appuyer dès le départ ses activités(2).

Le Groupe de travail a recommandé que le ministre des Finances use de son pouvoir discrétionnaire pour permettre aux nouvelles institutions financières de se constituer avec un capital inférieur à 10 millions de dollars, à condition que le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) ait approuvé leur plan d'affaires.

Le Comité de la Chambre des communes et le Comité sénatorial se sont dits tous deux en faveur de la réduction du montant minimal de capital requis.

Selon le Livre blanc, ce montant minimal de capital pour lancer une nouvelle banque, fiducie ou société d'assurance devrait être ramené de dix à cinq millions de dollars.

E. Secteur coopératif financier

Le mouvement coopératif canadien, constitué de coopératives de crédit et de caisses populaires, se caractérise par une structure à trois paliers. Au niveau local, les coopératives de crédit et les caisses populaires appartiennent à leurs membres. Elles fonctionnent indépendamment les unes des autres et sont soumises à une réglementation provinciale. Les représentants des coopératives de crédit locales choisissent les membres des conseils d'administration des centrales provinciales et des fédérations régionales au Québec. Les conseils d'administration des centrales provinciales élisent à leur tour les administrateurs de la Centrale des caisses de crédit du Canada (CCCC), tandis que les conseils d'administration des fédérations régionales du Québec élisent les administrateurs de la Confédération des caisses populaires d'économie Desjardins du Québec.

Les centrales provinciales fournissent un certain nombre de services visant à appuyer les coopératives de crédit locales. Elles gèrent l'ensemble des liquidités au nom des coopératives de crédit qui en sont membres et participent à la masse de liquidités maintenue au niveau national et gérée par la CCCC. Au Québec, le Mouvement Desjardins fournit un appui aux caisses locales en matière de liquidités.

Le Groupe de travail a proposé deux cadres législatifs pour le secteur coopératif. Le premier supposerait des changements à la *Loi sur les associations coopératives de crédit* pour que les centrales puisent fournir des services financiers de gros aux autres institutions financières et des services financiers de détail directement aux membres des caisses coopératives locales. Le second cadre législatif permettrait la création d'une ou de plusieurs banques coopératives.

Le Comité de la Chambre des communes et le Comité sénatorial ont approuvé les recommandations du Groupe de travail relativement au secteur coopératif.

Selon le Livre blanc, il faudrait apporter deux changements aux institutions financières coopératives : permettre la création d'une banque coopérative et restructurer le cadre existant au sein duquel les coopératives de crédit évoluent. Il faudrait par ailleurs transformer la structure à trois paliers en une structure à deux niveaux en éliminant les centrales provinciales. Le niveau supérieur deviendrait une nouvelle entité de service nationale.

F. Démutualisation des sociétés d'assurance-vie

Au Canada, les mutuelles d'assurance-vie sont en cours de démutualisation, c'est-à-dire qu'elles modifient leur régime de propriété pour que celle-ci passe des mains des souscripteurs à celles des actionnaires.

Le Groupe de travail a recommandé que le régime de propriété des sociétés d'assurance-vie démutualisées soit fondé sur leur taille, établie en fonction de l'avoir des actionnaires après la démutualisation. Il a recommandé une période de transition de trois ans, débutant à la date de la démutualisation d'une société d'assurance-vie, au cours de laquelle la société pourrait avoir un capital largement réparti et ne pourrait procéder à des fusions ou à des acquisitions. Selon ces recommandations, le ministre des Finances aurait

la possibilité d'approuver des fusions ou des acquisitions non hostiles au cours de cette période de transition.

Les deux comités parlementaires se sont dits d'accord en gros avec les recommandations du Groupe de travail.

Le Livre blanc énonce la politique du gouvernement concernant les sociétés d'assurance démutualisées. Il y aurait tout d'abord une période de transition de deux ans, après la démutualisation, au cours de laquelle aucun actionnaire ne pourrait détenir plus de 20 p. 100 des actions avec droit de vote et plus de 30 p. 100 des actions sans droit de vote de l'assureur. Au cours de cette période, les sociétés démutualisées ne pourraient ni fusionner entre elles ni faire l'objet d'une acquisition. En second lieu, une fois la période de transition terminée, les sociétés d'assurance démutualisées seraient assujetties au même régime de propriété que les banques. Toutes les sociétés démutualisées dont les capitaux propres seraient supérieurs à cinq milliards de dollars devraient respecter la nouvelle règle de participation multiple. Celles dont les capitaux propres sont inférieurs à cinq milliards de dollars garderaient leur statut d'institution à participation multiple, mais devraient s'adresser au ministre des Finances pour changer de statut de manière à devenir une institution à participation restreinte, sous réserve de la règle des 35 p. 100, si leurs capitaux propres se situent entre un et cinq milliards de dollars. Les sociétés d'assurance démutualisées dont les capitaux propres sont inférieurs à un milliard de dollars ne seraient assujetties à aucune restriction de propriété, à l'exception du critère d'aptitude.

G. Établissement de succursales par les banques étrangères

Le Groupe de travail a recommandé dans son rapport que les banques étrangères soient en mesure de mener toutes leurs activités au Canada, à l'exception de l'acceptation des dépôts de détail (inférieurs à 150 000 $) par le truchement de leurs succursales.

Les deux comités ont appuyé les recommandations du Groupe de travail afin de faciliter l'entrée des banques étrangères au Canada.

Par suite de récents changements d'ordre législatif, une banque étrangère peut implanter une succursale offrant toute la gamme des services ou une succursale de prêt. Aucune de ces succursales ne peut accepter des dépôts de détail, d'un montant inférieur à 150 000 $. Les banques étrangères désireuses d'accepter des dépôts de détail au Canada peuvent le faire par l'entremise d'une filiale.

D'après le Livre blanc, le régime d'entrée des banques étrangères au Canada, y compris les modifications visant à autoriser ces dernières à établir des succursales, sera examiné en fonction du nouveau cadre qui y est décrit. Les modifications législatives éventuelles se rapportant à ce régime seront apportées en parallèle avec les dispositions législatives portant sur la mise en œuvre du nouveau cadre.

LE SYSTÈME DES PAIEMENTS

A. Accès au système des paiements

Le système des paiements se compose au Canada d'un ensemble de réseaux comprenant le système de paiements par chèque, le système de cartes de crédit ? Visa et MasterCard ?, les guichets automatiques, les terminaux point de vente et les réseaux de cartes de débit d'Interac, ainsi que les systèmes de compensation distincts applicables aux actions et aux titres de créances, de même qu'aux fonds communs de placement. En vertu de sa loi organique, l'Association canadienne des paiements (ACP) doit administrer un système national de compensation et de règlement et planifier l'évolution du système national des paiements.

Seules les institutions de dépôt réglementées aux niveaux provincial et fédéral peuvent être membres de l'ACP. Les membres peuvent être des adhérents ou des sous-adhérents. Les adhérents effectuent la compensation et le règlement de leurs propres paiements directement et fournissent des services de compensation et d'accès aux installations de règlement aux sous-adhérents. La convergence vers un marché de services financiers unique soulève certaines questions relativement au statut de membre de l'ACP pour les institutions qui n'acceptent pas les dépôts, comme les sociétés d'assurance-vie, les fonds communs de placement et les firmes de courtage.

Le Groupe de travail a recommandé que les institutions financières autres que des institutions de dépôt deviennent membres de l'ACP après avoir répondu à certains critères liés à leur solvabilité, à leur liquidité ainsi qu'à la réglementation et au cadre juridique auxquels elles sont soumises.

Le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial des banques et du commerce ont tous deux appuyé l'élargissement de l'accès au système de paiements.

Les auteurs du Livre blanc proposent l'élargissement de l'accès au système de paiements, de manière à permettre la participation des institutions autres que des institutions de dépôt, comme les sociétés d'assurance-vie, les courtiers en valeurs mobilières et les fonds du marché monétaire. En raison du cadre juridique des sociétés d'assurance-vie et des fonds du marché monétaire, ces institutions peuvent difficilement devenir des adhérents sans accroître les risques systémiques; le gouvernement propose donc qu'elles participent au système de paiements à titre uniquement de sous-adhérents.

B. Régie du système des paiements

Le Groupe de travail a formulé un certain nombre de recommandations concernant le mode de fonctionnement de l'ACP. Il a recommandé, par exemple, que le pouvoir d'autoriser les nouveaux règlements administratifs ou de modifier les règlements existants de l'ACP soit conféré au ministre des Finances plutôt qu'au gouverneur en conseil. De plus, il a recommandé que le ministre des Finances soit habilité à réviser toutes les règles, nouvelles ou modifiées, de l'Association et à annuler toute règle qu'il juge contraire à l'intérêt public. Le ministre devrait aussi, de l'avis du Groupe de travail, pouvoir émettre des directives à l'intention de l'ACP.

Le Comité de la Chambre des communes et le Comité sénatorial se sont dits tous deux d'accord avec les recommandations du Groupe de travail concernant le mode de fonctionnement du système des paiements.

Le Livre blanc contient un certain nombre de recommandations sur le sujet, qui visent notamment :

- à clarifier le mandat de l'ACP;
- à faire passer le nombre d'administrateurs de l'ACP de 11 à 15;
- à inscrire le Comité consultatif des intervenants dans la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* (ce comité, établi en 1996, joue un rôle consultatif auprès du conseil de l'ACP pour ce qui est du système des paiements et lui fournit le point de vue d'un certain nombre de groupes d'intérêt);
- à fournir au ministre des Finances un délai maximal de 30 jours pour rejeter une règle de l'ACP, nouvelle ou modifiée, s'il la juge contraire à l'intérêt public;
- à donner au ministre des Finances le pouvoir de désigner d'autres systèmes de paiement pour la surveillance;
- à fournir au ministre des Finances le pouvoir d'émettre une directive à l'ACP et aux autres systèmes désignés pour demander la modification d'un règlement, d'une règle ou d'une autre méthode de fonctionnement qu'il juge contraire à l'intérêt public; et
- à éliminer l'obligation faite au BSIF d'inspecter les activités de l'ACP et d'en rendre compte chaque année.

Selon ces propositions, le gouvernement devrait s'attendre à ce que l'ACP se gouverne elle-même et à ce que des organismes comme le BSIF exercent une moins grande surveillance sur cet organisme. Le ministre des Finances aurait toutefois le pouvoir d'intervenir en faisant connaître sa désapprobation ou en émettant des directives au nom de l'intérêt du public.

L'EXAMEN DES PROJETS DE FUSION

Le Canada s'est doté d'une législation fédérale en matière de fusions et d'acquisitions. Le Bureau de la concurrence, le BSIF et le ministère des Finances ont plus ou moins bien accueilli les fusions et acquisitions d'institutions financières qui se sont produites par le passé. Il n'existe toutefois aucune politique globale en matière d'examen des projets de fusion. Il n'y a pas non plus de directives énonçant le type de fusion devant faire l'objet d'un examen public et, le cas échéant, stipulant l'organisme d'État devant s'en charger. Qui plus est, il n'existe aucune politique d'intérêt public régissant les critères à respecter en matière de sécurité et de fiabilité ainsi qu'au nom de l'intérêt public. Selon le processus d'examen en vigueur actuellement, le ministre des Finances a le pouvoir ultime de prendre des décisions en la matière. La façon dont le ministre en arrive à une décision et les facteurs dont il tient compte pour ce faire ne sont pas du domaine public. Seul le Bureau de la concurrence dispose de règles bien établies régissant les fusions et les acquisitions.

Le Groupe de travail a centré un certain nombre de ses recommandations sur le processus d'examen des fusions d'institutions financières et recommandé comme politique générale

que le gouvernement n'empêche pas les grandes institutions financières de conclure entre elles des ententes de regroupement. Pour ce qui est de l'examen des fusions, le Groupe de travail a recommandé que le Bureau de la concurrence évalue les projets de fusion concernant une institution financière réglementée au niveau fédéral du point de vue des préoccupations en matière de concurrence, et que le Bureau du surintendant des institutions financières se charge de l'examen au regard des considérations prudentielles; le ministre des Finances, quant à lui, effectuerait une évaluation sous l'angle de l'intérêt public.

Le ministre des Finances devrait autoriser toutes les fusions, à l'exception de celles visant deux institutions réglementées au niveau fédéral qui ne nécessitent pas d'avis préalable d'après la *Loi sur la concurrence*. Un Processus d'examen de l'intérêt public pour les fusions concernant les institutions financières dont l'avoir propre combiné dépasse cinq milliards de dollars serait institué. Le Groupe de travail a également recommandé que les fusions entre institutions plus petites fassent l'objet d'un processus d'examen lorsque cela est jugé être dans l'intérêt du public. Enfin, il a recommandé que le ministre soit autorisé par la loi à exiger des parties à la transaction projetée des engagements exécutoires.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a convenu qu'il ne devrait pas y avoir de politique générale visant à empêcher les institutions financières de fusionner. Le Comité sénatorial, quant à lui, a estimé qu'il ne faudrait pas interdire de façon générale la fusion des institutions financières, mais il a néanmoins recommandé que les grandes banques et sociétés d'assurance-vie ne soient pas habilitées à fusionner. Le Comité a estimé en effet que les fusions entre sociétés de ce type aboutiraient à une concentration trop forte de puissance économique entre quelques mains.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a également appuyé les recommandations du Groupe de travail concernant le processus d'examen des fusions. Il a recommandé qu'il y ait un processus d'examen en trois volets qui serait transparent, efficient et collégial et auquel participeraient le Bureau de la concurrence et le BSIF et qui comprendrait un Processus d'examen de l'intérêt public. Le ministre des Finances serait tenu de formuler des directives sur la façon dont le processus devrait se dérouler.

Le Comité sénatorial a recommandé, quant à lui, que les questions de politique en matière de concurrence, les questions prudentielles et les questions d'intérêt public (intendance) soient traitées les unes après les autres. L'examen de la responsabilité de l'intendance ne devrait pas durer plus de quatre mois et ne concernerait que les fusions entre grandes banques ou les fusions entre grandes sociétés d'assurance. Le Comité sénatorial a également recommandé que le ministère des Finances tienne des audiences publiques à propos d'un examen de l'intendance.

Les auteurs du Livre blanc proposent, quant à eux, que le gouvernement établisse un processus d'examen, à la fois officiel et transparent, pour les fusions entre banques dont les capitaux propres dépassent cinq milliards de dollars. Les banques seraient tenues de préparer une évaluation de l'impact de la fusion sur l'intérêt public, comme le recommande le Groupe de travail. Le Comité des finances de la Chambre des communes analyserait cette évaluation, et tiendrait des audiences publiques sur les grandes questions d'intérêt général que soulèverait le projet de fusion. Comme le Groupe de travail et les comités parlementaires, le gouvernement, dans son Livre blanc, propose l'adoption d'une législation pour que les institutions financières soient tenues de respecter les modalités relatives aux fusions. Le Bureau de la concurrence et le BSIF effectueraient leurs examens respectifs de la fusion pendant que le Comité des finances de la Chambre des communes tiendrait ses audiences. L'approbation finale de la fusion incomberait au ministre des Finances.

Contrairement au Groupe de travail et aux comités parlementaires, le gouvernement, dans son Livre blanc, privilégie un processus d'examen des fusions des banques plutôt qu'un processus général visant toutes les institutions financières. Par exemple, une fusion entre une grande banque et une société d'assurance-vie ne ferait pas l'objet d'un processus officiel d'examen des fusions. Certains aspects du processus resteraient à débattre, car il ne semble n'y avoir aucune limite aux questions qui pourraient être soulevées durant les audiences, et le temps que prendrait le processus d'examen reste à définir.

LA RÉGLEMENTATION

Le Groupe de travail a consacré un temps considérable à l'étude du cadre réglementaire au sein duquel les institutions financières évoluent. Le système financier canadien est réputé être très sûr et très fiable, et le secteur bancaire, difficile d'accès.

Le Groupe de travail a formulé un certain nombre de recommandations portant sur divers aspects du cadre de réglementation du secteur des services financiers afin de rationaliser la

réglementation des institutions financières, d'éviter les chevauchements de réglementation et d'alléger le fardeau que représente l'application des règlements.

A. Mandat du Bureau du surintendant des institutions financières

Dans le cadre de son mandat, le BSIF est chargé de superviser les institutions financières, afin d'établir si leur situation financière est saine et si elles se conforment à la loi. Pour ce faire, il a pour instruction de chercher à protéger les intérêts des déposants, des créanciers et des souscripteurs, tout en tenant dûment compte du fait que les institutions financières doivent pouvoir se livrer une concurrence efficace.

Le Groupe de travail a recommandé des révisions au mandat du BSIF afin que les responsabilités de ce dernier soient mieux décrites. En particulier, il a recommandé que le mandat du BSIF inclue l'administration des modalités de la législation relative à la protection du consommateur touchant les institutions financières fédérales ainsi que la conciliation des impératifs de concurrence et d'innovation, d'une part, et de ses obligations actuelles en matière de sécurité et de fiabilité, d'autre part.

Le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial des banques et du commerce ont rejeté avec vigueur tout élargissement du mandat du BSIF visant à ajouter les deux responsabilités décrites ci-dessus. Ils ont tous deux estimé que cet organisme devait continuer à se consacrer à la réglementation prudentielle.

Dans le Livre blanc, le gouvernement ne recommande pas lui non plus que le BSIF assume des responsabilités supplémentaires en matière de protection des consommateurs ou de concurrence.

B. Société d'assurance-dépôts du Canada et Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes

La Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) est un mécanisme d'indemnisation des consommateurs garantie par le gouvernement qui s'applique aux institutions de dépôt réglementées. La Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP) est un mécanisme d'indemnisation établi par les assureurs-vie.

Le Livre blanc contient une description des fonctions de la SADC et de la SIAP :

> La Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) assure les dépôts dans les banques, les autres institutions de dépôt sous réglementation fédérale et certaines sociétés de fiducie provinciales. Le conseil de la SADC est composé de plusieurs hauts fonctionnaires et de membres du secteur privé nommés par le gouverneur en conseil. La Société a le pouvoir d'inspecter ses membres et, dans certaines circonstances, de prendre le contrôle ou d'acquérir les actifs d'une institution membre. La SADC étant une société d'État, ses obligations sont garanties par le gouvernement. Depuis 1996, un droit d'amélioration du crédit a été appliqué aux nouveaux emprunts pour diminuer l'écart entre le coût de l'endettement de la SADC et celui des organismes du secteur privé.
>
> En revanche, la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP) est un organisme privé à but non lucratif établi par l'industrie de l'assurance-vie pour protéger les porteurs d'assurance-vie contre la perte de leurs prestations en cas d'insolvabilité. Son conseil est composé uniquement d'administrateurs indépendants. Elle n'a aucune responsabilité en matière de réglementation et n'a pas l'autorité de prendre le contrôle d'une institution membre éprouvant des difficultés. La SIAP peut contracter des emprunts auprès du secteur privé et des sociétés d'assurance-vie membres, mais elle ne peut le faire auprès du Trésor fédéral(3).

Le Groupe de travail a recommandé le fusionnement de la SADC et de la SIAP de sorte que le nouvel organisme deviendrait une société d'État ou une société indépendante qui pourrait emprunter auprès du Trésor public en cas de problème de liquidités.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce n'a pas appuyé la fusion de ces deux

organismes. Il a estimé, entre autres choses, que la principale raison d'un mécanisme d'assurance-dépôts était de répondre au risque systémique, c'est-à-dire d'éviter la faillite d'une banque qui connaîtrait des difficultés financières. Le Comité a toutefois énoncé qu'une fois que les sociétés d'assurance-vie obtiendraient accès au système des paiements et commenceraient à offrir ce qui constitue essentiellement des dépôts à vue, tous les produits répondant exactement à la définition d'un dépôt assuré par la SADC devraient être assurés par cet organisme.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a, quant à lui, entériné la fusion de ces deux organismes, étant donné que les produits offerts par les sociétés d'assurance-vie et par les institutions de dépôt convergent.

Dans le Livre blanc, le gouvernement a rejeté les propositions du Groupe de travail de fusionner les deux mécanismes de compensation. Il a invoqué pour cela le fait que l'assurance-dépôts est essentiellement conçue dans le but de protéger le public en réduisant le risque systémique. En revanche, les sociétés d'assurance-vie ne posent, à son avis, aucun risque systémique. Cette conclusion n'est pas celle du Groupe de travail, pour lequel les mécanismes de compensation constituent essentiellement des moyens de protéger les économies des consommateurs.

C. SADC et BSIF

Le Groupe de travail a recommandé que le BSIF soit seul responsable de la promotion des normes de pratiques commerciales saines. Il a donc recommandé l'abolition du mandat que la loi confie actuellement à la SADC dans ce domaine.

Le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial des banques et du commerce se sont dits tous deux d'accord avec les recommandations du Groupe de travail sur la question.

Dans son Livre blanc, le gouvernement indique que les règlements administratifs continueront de relever de la SADC (et ne seront donc pas confiés au BSIF) et propose que les deux organes améliorent leur coordination et leur partage de l'information.

Le gouvernement reconnaît aussi qu'une intensification de la concurrence dans le secteur des services financiers accroîtrait les risques. Par conséquent, il propose de doter le surintendant des institutions financières de pouvoirs supplémentaires, notamment :

- en lui permettant de destituer les administrateurs et les dirigeants dans certaines circonstances, notamment en cas d'inconduite;
- en instituant un régime de pénalités administratives et financières imposées aux institutions financières et aux personnes qui ne respectent pas leurs engagements ou les ordonnances de cesser et de s'abstenir, ou qui enfreignent les lois et les règlements applicables aux institutions financières; et
- en prenant des mesures pour augmenter les pouvoirs du surintendant relativement au traitement des opérations entre apparentés conclues par les institutions financières(4).

D. Rationalisation des approbations et agréments

Avant de pouvoir conclure certaines transactions et certains contrats, les institutions financières sous réglementation fédérale doivent obtenir l'approbation du ministre des Finances ou du surintendant des institutions financières.

Le Groupe de travail a recommandé que le surintendant soit chargé d'accorder des approbations ou agréments sans avoir à en référer au ministre des Finances, sauf quand l'orientation de la politique d'intérêt public est en cause. Il a également recommandé des mesures visant à rationaliser les agréments ou approbations en recourant à des mécanismes comme les avis, les approbations générales ou globales et les décisions anticipées.

Le Comité de la Chambre des communes et le Comité sénatorial ont appuyé l'adoption de telles mesures.

Dans son Livre blanc, le gouvernement s'est dit en faveur d'une rationalisation de la réglementation. Il instaurerait un nouveau système d'approbation fondé sur un avis pour bon nombre des opérations qui doivent actuellement être approuvées par le surintendant. Selon ce système, les institutions déposeraient un avis usuel au BSIF, qui serait automatiquement approuvé dans les 30 jours qui suivent à moins que le BSIF ne soulève

des questions qui le préoccupent ou exige un complément d'information. Le gouvernement propose également d'instaurer un mécanisme permettant une approbation générale pour certains types de transactions.

L'ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS ACCORDÉS AUX INSTITUTIONS

Le Groupe de travail a recommandé que les institutions de dépôt réglementées au niveau fédéral soient autorisées à vendre de l'assurance et à louer à bail des véhicules légers par l'entremise de leurs succursales, sous réserve de l'adoption de dispositions appropriées en matière de protection des renseignements personnels et de vente liée.

Le Comité des finances de la Chambre des communes s'est opposé à ces recommandations du Groupe de travail. Il a recommandé que l'interdiction actuelle faite aux institutions de dépôt de vendre de l'assurance et de louer à bail des automobiles à partir de leurs succursales soit réexaminée uniquement une fois que le régime de protection des consommateurs recommandé par le Comité aurait été établi, évalué et son efficacité, prouvée.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce a, en revanche, recommandé que les institutions de dépôt ne soient toujours pas autorisées à vendre de l'assurance IARD à partir de leurs succursales, mais qu'elles soient habilitées à vendre des rentes viagères à leurs clients dans le cadre de REER, dès à présent, et d'autres produits d'assurance-vie de détail, après une période de transition. Le Comité a également recommandé que les institutions de dépôt puissent louer des automobiles, sous réserve de certaines restrictions.

Dans son Livre blanc, le gouvernement ne propose aucun élargissement des pouvoirs des institutions de dépôt en matière de vente d'assurance-vie ou de bail de véhicule. Il a convenu avec le Comité des finances de la Chambre des communes qu'il faudrait attendre que les mesures visant à intensifier la concurrence et à promouvoir la protection des consommateurs soient pleinement appliquées avant d'envisager quelque changement que ce soit aux pouvoirs des institutions financières.

LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

A. Accès aux services financiers

1. Compte de base

En février 1997, les grandes banques ont convenu de faciliter l'accès aux comptes et aux services d'encaissement des chèques pour les particuliers à revenu modeste et d'améliorer leur accès aux services de base.

Le Groupe de travail a recommandé que les institutions de dépôt offrent des comptes de base standard, moyennant des frais raisonnables, mais n'a pas recommandé de rendre cet accès obligatoire pour le moment.

Le Comité des finances de la Chambre des communes s'est dit d'accord avec la recommandation du Groupe de travail visant un accès à des services bancaires de base; il a toutefois manifesté certaines craintes relativement à la recommandation selon laquelle les gouvernements fédéral et provinciaux devraient fournir des pièces d'identité personnelles peu coûteuses à quiconque les demande.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce a appuyé les recommandations du Groupe de travail et recommandé que le gouvernement rende l'accès à ces services obligatoire, si la situation ne s'améliore pas rapidement.

Dans son Livre blanc, le gouvernement fait savoir qu'il adoptera des dispositions législatives pour que les banques soient tenues d'ouvrir des comptes et d'encaisser les chèques du gouvernement fédéral à la demande de toute personne qui satisfait à certaines exigences de base en matière de pièces d'identité, dans la mesure où aucun motif ne permet de soupçonner une tentative de fraude. De plus, le gouvernement introduira un règlement exigeant des banques qu'elles communiquent clairement aux consommateurs leur politique en matière de blocage de fonds qui s'applique aux chèques déposés.

Le gouvernement annonce également dans son Livre blanc qu'il prévoit d'adopter des dispositions législatives pour contraindre les banques à offrir un compte type d'un coût modique, dont les caractéristiques seront indiquées dans ses règlements. Les banques seront tenues d'afficher des renseignements sur ce compte bien en vue dans chacune de leurs succursales.

2. Fermeture de succursales

La politique actuelle en matière de fermeture de succursales n'impose aucune obligation aux institutions de dépôt, à part celle d'informer les clients de l'endroit où leur compte a été transféré.

Le Groupe de travail a recommandé que les institutions de dépôt soient tenues de donner un préavis de quatre mois avant de fermer une succursale. Cet avis devrait être communiqué à tous les clients et aux autorités locales et être publié dans les journaux locaux.

Le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial des banques et du commerce se sont dits d'accord avec les recommandations du Groupe de travail à cet égard.

Dans son Livre blanc, le gouvernement indique que les institutions de dépôt sous réglementation fédérale seront tenues d'aviser leurs clients de toute fermeture de succursale quatre mois à l'avance dans les régions urbaines et six mois à l'avance dans les régions rurales. Par ailleurs, le gouvernement adoptera un règlement pour accorder à la nouvelle Agence des consommateurs de produits et services financiers le pouvoir d'organiser une consultation si elle craint qu'une succursale située en milieu rural ou dans un quartier urbain ne soit fermée sans consultation suffisante.

B. Agence des consommateurs de produits et services financiers

À l'heure actuelle, un certain nombre de ministères et d'organismes du gouvernement fédéral assument des responsabilités de surveillance relativement au secteur financier. Il s'agit du BSIF, du ministère des Finances, d'Industrie Canada et de la Société d'assurance-dépôts du Canada. En plus de surveiller le respect des règlements et règlements internes, ces ministères et organismes jouent également un rôle limité auprès des consommateurs.

Le Groupe de travail a envisagé la création d'un bureau de protection des consommateurs au niveau fédéral, pour finalement décider que, compte tenu de l'importance du rôle des provinces dans le domaine, un bureau fédéral n'était ni nécessaire ni souhaitable. Par conséquent, il a recommandé que le BSIF assume des responsabilités en matière de protection des consommateurs dans le cadre de son mandat.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a recommandé que, pour promouvoir la protection des consommateurs, soit créé un bureau fédéral de protection des consommateurs qui relèverait d'un ombudsman pour tout le secteur financier. Le Comité sénatorial des banques et du commerce n'a formulé aucune recommandation sur la création d'une telle entité.

Le Livre blanc mentionne, quant à lui, la création d'une Agence des consommateurs de produits et services financiers qui relèverait du ministre des Finances. Cette agence :

- mettrait en application les dispositions des lois fédérales axées sur les consommateurs;
- aurait le pouvoir d'imposer des sanctions aux institutions financières qui transgresseront systématiquement ces mesures de protection des consommateurs;
- surveillerait les initiatives d'autoréglementation du secteur et en ferait rapport;
- chercherait à accroître les connaissances qu'ont les consommateurs du système financier;
- fournirait un accès à un guichet unique aux consommateurs qui cherchent des renseignements sur les services financiers; et
- participerait à des initiatives visant à accroître la transparence et la divulgation des renseignements sur les produits financiers(5).

L'Agence ne fournirait toutefois pas de service de recours aux consommateurs.

C. Ombudsman des services financiers canadiens

Le secteur bancaire et le secteur de l'assurance-vie prévoient divers mécanismes de recours à l'intention des consommateurs. L'Ombudsman bancaire canadien répond aux plaintes

que lui soumettent les particuliers et les petites entreprises à propos des banques. En 1998, l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes a créé un nouveau service d'ombudsman, afin d'offrir des services non officiels de conciliation en cas de doléances soumises par des consommateurs relativement à des sociétés d'assurance-vie.

Le Groupe de travail a recommandé que soit adoptée une législation fédérale visant la création d'un bureau d'ombudsman auquel toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral devraient adhérer. Le bureau de l'ombudsman, qui relèverait du Parlement par l'entremise du ministre des Finances, aurait pour mandat d'entendre les doléances présentées par les particuliers et les petites entreprises.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a également demandé à ce que soit mis sur pied par voie législative un bureau d'ombudsman du secteur financier qui aurait pour responsabilité de favoriser la protection des consommateurs et la conformité avec les principes de vérification.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce s'est opposé, quant à lui, à la mise sur pied d'un tel service par voie législative. Il a estimé que l'Ombudsman bancaire canadien devait être maintenu en tant qu'organisme indépendant, mais doté d'un mandat plus large de manière à être habilité à s'occuper de toutes les institutions financières, et que la majorité des administrateurs du Bureau ne devraient pas provenir du secteur des services financiers.

Dans son Livre blanc, le gouvernement a rejeté l'idée d'un bureau d'ombudsman créé par voie législative. Il propose, en revanche, de collaborer avec les institutions financières en vue de la création d'un bureau de l'Ombudsman des services financiers canadiens (OSFC), auquel les banques seraient tenues d'adhérer. Les autres institutions financières sous réglementation fédérale devraient adhérer à un système de règlement des différends par tierce partie, mais elles pourraient néanmoins se joindre à l'OSFC si elles le désirent. Le bureau de l'OSFC serait indépendant des institutions financières qui le composent. La majorité de ses administrateurs ne viendraient pas des institutions financières. Le conseil d'administration nommerait l'ombudsman et approuverait le budget annuel du bureau de l'OSFC. Ce dernier aurait le pouvoir de formuler des recommandations qui ne seraient pas exécutoires et devrait remettre un rapport annuel au ministre des Finances et au public. L'ombudsman pourrait dénoncer publiquement toute institution qui ne se serait pas conformée à une recommandation.

LES PRATIQUES COMMERCIALES ET LA REDDITION DE COMPTES

A. Transparence et divulgation

Le Groupe de travail a souligné qu'un grand nombre de contrats conclus avec les consommateurs de services financiers et de documents publicitaires sont loin d'avoir la transparence à laquelle les consommateurs canadiens sont en droit de s'attendre et que les institutions financières peuvent assurer.

Le Groupe de travail a recommandé, entre autres mesures visant à combler ces lacunes, que le gouvernement fédéral, les provinces, l'industrie et les groupes de consommateurs créent un groupe de travail pluripartite qui examinerait les contrats de services financiers et les documents publicitaires s'y rapportant afin d'évaluer la mesure dans laquelle les institutions canadiennes se conforment aux pratiques exemplaires en matière de transparence et de divulgation.

Le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial des banques et du commerce se sont dits en gros d'accord avec les recommandations du Groupe de travail.

Dans son Livre blanc, le gouvernement fédéral annonce qu'il tiendra des discussions avec les provinces et l'industrie en vue d'accroître la transparence et la divulgation des documents et contrats de vente du service financier. Ses travaux engloberont l'élaboration de modèles de contrats et des meilleures pratiques que devraient adopter les institutions financières. Le gouvernement fédéral modifiera également les lois fédérales relatives aux institutions financières pour y intégrer le pouvoir de réglementation en matière de divulgation.

B. Protection des renseignements personnels

Le Groupe de travail a fortement soutenu le dépôt, au niveau fédéral, d'une loi qui établirait des normes en matière de collecte, d'utilisation et de divulgation des renseignements personnels. Il a également recommandé que les institutions financières

réglementées au niveau fédéral soient tenues d'élaborer un code exécutoire de protection des renseignements personnels qui s'inspirerait du code de la CSA International. Selon le projet proposé par le Groupe de travail, le BSIF serait chargé de certifier les codes des institutions financières et les consommateurs pourraient recourir, en matière de protection des renseignements personnels, à l'ombudsman du secteur des services financiers proposés.

Comme le Groupe de travail, le Comité des finances de la Chambre des communes a appuyé l'adoption rapide de mesures législatives, au niveau fédéral, en matière de protection des renseignements personnels et la création, par le secteur, de codes exécutoires. Il s'est toutefois opposé à ce que le BSIF ait la responsabilité de certifier ces codes.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce s'est également dit en faveur de l'élaboration de codes exécutoires en matière de protection des renseignements personnels et de l'adoption d'une législation fédérale visant à faire respecter des normes en la matière.

Dans le Livre blanc, il est fait référence à un projet de loi déposé par le gouvernement fédéral qui a trait à la protection des renseignements personnels; il y est précisé que le bureau de l'Ombudsman des services financiers canadiens renverrait les consommateurs de services financiers qui formulent des plaintes précises en matière de renseignements personnels au Commissaire à la protection de la vie privée et tiendrait ce dernier au courant de toute préoccupation générale que soulèvent les méthodes des institutions financières en matière de protection des renseignements personnels.

C. Ventes liées avec coercition

Une entreprise effectue une vente liée avec coercition lorsqu'elle oblige un client à acheter un produit pour pouvoir en acquérir un autre. Selon le Livre blanc, la nature spéciale des rapports entre les institutions financières et leurs clients rendent ces derniers particulièrement vulnérables à la coercition, ce qui est inquiétant(6).

Depuis 1998, la *Loi sur les banques* interdit aux banques d'user de coercition ou d'exercer des pressions excessives sur un client pour qu'il achète un autre de ces produits financiers comme condition d'obtention d'un emprunt.

Le Groupe de travail soupçonne que les ventes liées avec coercition risquent de devenir plus courantes, les institutions étant de plus en plus nombreuses à se transformer en conglomérat et les ententes de réseaux devenant plus fréquentes. Il a donc formulé un certain nombre de recommandations à ce sujet. Il a notamment recommandé que la loi interdise de manière expresse aux banques et aux autres institutions financières de se livrer à des ventes liées avec coercition et que l'article 459.1 de la *Loi sur les banques*, qui interdit la vente liée avec coercition s'appliquant aux prêts, soit modifiée de manière à s'appliquer à tous les produits de crédit, d'assurance et autres produits pouvant être prescrits par règlement.

Le Groupe de travail a également recommandé que les institutions financières soient tenues de fournir à leurs clients une description écrite de ce que constitue une vente liée avec coercition et indiquent qu'une telle pratique n'est pas légale. La loi prévoirait des sanctions en cas d'infraction aux dispositions interdisant les ventes liées avec coercition.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a demandé au gouvernement d'adopter rapidement les recommandations du Groupe de travail à cet égard.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce a appuyé les recommandations du Groupe de travail, mais il a indiqué qu'il faudrait définir de façon claire et précise ce que constitue une vente liée avec coercition.

Dans le Livre blanc, le gouvernement indique que la portée de la disposition touchant les ventes liées avec coercition contenue dans la *Loi sur les banques* serait élargie de manière à interdire à une banque de recourir à la coercition ou d'exercer des pressions excessives sur un client pour que ce dernier lui achète un produit financier comme condition d'obtention de tout autre produit, et non simplement d'un prêt. En outre, le gouvernement obligerait les banques, avant l'exécution de toute opération financière, à indiquer aux consommateurs que la vente liée avec coercition est illégale. Ces propositions ne visent que les banques.

D. Reddition de comptes au public

Le Groupe de travail a reconnu que les institutions financières jouent un rôle important

dans les collectivités qu'elles desservent; il a également noté qu'il n'existait aucune méthode communément acceptée de communication, par ces établissements, des activités qu'elles mènent auprès des collectivités.

Le Groupe de travail a donc proposé que toutes les institutions de dépôt et sociétés d'assurance-vie réglementées au niveau fédéral soient tenues de produire des rapports annuels sur leurs responsabilités envers la collectivité et d'informer ainsi le public de leur contribution à la collectivité par l'entremise d'activités telles que :

- des investissements dans le développement communautaire;
- la philanthropie;
- l'aide aux activités communautaires et la conclusion de partenariats avec des organismes communautaires;
- la participation des employés au service communautaire;
- la création d'emplois;
- les impôts et taxes versés aux administrations publiques de tout niveau; et
- toute autre actitivé pertinente.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a rejeté les recommandations du Groupe de travail sous prétexte que l'obligation faite aux institutions financières de produire des rapports sur leurs responsabilités envers la collectivité serait d'un coût prohibitif pour les plus petites institutions. Il a toutefois estimé que les institutions financières devraient fournir des statistiques sur leurs activités d'investissement et de prêt.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce a, quant à lui, déclaré qu'une forme de reddition de comptes annuelle était souhaitable, mais il a rejeté la proposition du Groupe de travail concernant les rapports sur les responsabilités des institutions financières envers la collectivité; comme le Comité de la Chambre, le Comité sénatorial a estimé que de tels rapports seraient trop coûteux pour les institutions de plus petite taille. Il a également indiqué que ces rapports pourraient devenir un exercice de relations publiques dont la valeur serait douteuse et le coût considérable.

Dans son Livre blanc, le gouvernement propose une forme de reddition de comptes. Les institutions financières sous réglementation fédérale dont les fonds propres dépassent un milliard de dollars seraient tenues de publier chaque année un Rapport sur les responsabilités envers le grand public, dans lequel elles décriraient l'apport de leur institution à l'économie et à la société canadiennes et qui renfermeraient les renseignements suivants :

- le montant national des dons à des organismes de bienfaisance, et des exemples d'activités philanthropiques;
- des activités de bénévolat des employés;
- des exemples de fonds versés à des administrations locales et à des organismes bénévoles pour les travaux communautaires;
- les placements ou les partenariats dans des programmes de microcrédit;
- les initiatives de financement des petites entreprises, comme des programmes de capital de risque, et les montants des prêts aux petites entreprises, ventilés selon la taille des prêts et la région;
- les initiatives visant à améliorer l'accès aux services bancaires pour les particuliers à faible revenu, les personnes âgées et les personnes handicapées;
- le lieu où des succursales ont été ouvertes et fermées;
- le nombre d'employés; et
- les impôts versés aux administrations fédérales, provinciales et municipales(7).

Les institutions financières seraient tenues de communiquer ces rapports au public.

E. Financement des petites et moyennes entreprises

L'insuffisance de l'information sur les besoins de financement (par emprunt et par actions) des petites et moyennes entreprises (PME) et dans l'industrie du savoir au Canada pose un problème aux décideurs et aux institutions financières.

Le Groupe de travail a recommandé que Statistique Canada et Industrie Canada mettent en place un programme détaillé de collecte, d'analyse et de publication des données concernant les PME et l'industrie du savoir.

Le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial des banques et du commerce ont tous deux appuyé les recommandations du Groupe de travail visant à améliorer les renseignements sur les PME.

Le gouvernement accepte, dans son Livre blanc, l'esprit des recommandations du Groupe de travail à cet égard. Il propose un programme détaillé de collecte et d'analyse des renseignements afin de disposer d'une information appropriée sur les besoins de financement des PME, en vue de l'élaboration d'une politique publique efficace dans ce domaine. Statistique Canada se verrait confier le mandat de recueillir et de publier des données sur le financement par emprunt et par actions des PME. Industrie Canada créerait en son sein un groupe chargé d'analyser exclusivement les données de Statistique Canada, de mener des enquêtes complémentaires et d'effectuer des recherches continues sur le financement des PME. Le ministère produirait en outre un rapport annuel sur l'état du financement des PME au Canada, à l'intention du Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes.

F. Financement des entreprises autochtones

Le Groupe de travail a reconnu que les entreprises autochtones ont de la difficulté à obtenir du financement et il a formulé des recommandations visant à améliorer l'accès au capital pour ces entreprises. Le Groupe de travail national sur le financement du développement économique des Autochtones avait recommandé que, sous réserve d'un consensus à ce sujet dans la collectivité autochtone, des changements soient apportés à la législation fédérale pour que les biens meubles situés dans les réserves puissent être mis en garantie, ce qui faciliterait l'octroi de crédits par les institutions financières aux Autochtones ainsi qu'à leurs entreprises et institutions. Le Groupe de travail a souscrit à cette recommandation(8).

Le Comité des finances de la Chambre des communes a appuyé les recommandations du Groupe de travail concernant le financement des entreprises autochtones, tandis que le Comité sénatorial des banques et du commerce n'a formulé aucun commentaire sur ces recommandations.

Le gouvernement note, dans son Livre blanc, qu'aucune modification de la *Loi sur les Indiens* n'est prévue pour le moment et qu'il travaille toutefois avec les institutions financières à l'élaboration de moyens d'action tenant compte des restrictions actuelles.

LA FISCALITÉ

A. Impôt sur le capital

Les grandes sociétés sont imposées au niveau fédéral sur la tranche de leur capital qui dépasse 10 millions de dollars. Les institutions financières réglementées sont imposées une deuxième fois sur la tranche qui excède 200 millions de dollars. Les provinces lèvent également des impôts sur le capital.

Le Groupe de travail a estimé que les impôts sur le capital prélevés auprès des institutions financières amoindrissent la compétitivité de ces dernières et menacent la sécurité et la fiabilité du système. Il a donc recommandé que les gouvernements fédéral et provinciaux prennent des mesures pour réduire le fardeau fiscal du secteur des services financiers. Il a appelé à une élimination des impôts spéciaux sur le capital des institutions financières ou, lorsque cela se révélera impossible, d'imposer les bénéfices plutôt que le capital.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a appuyé le principe de l'imposition des bénéfices par opposition à l'imposition du capital, tandis que le Comité sénatorial des banques et du commerce a appelé à une élimination pure et simple de l'impôt sur le capital.

Le gouvernement indique, dans son Livre blanc, que les impôts sur le capital ont atteint deux objectifs d'intérêt public : ils représentent un impôt minimal et ils constituent une source régulière de recettes. Le gouvernement fédéral déclare qu'il s'engage à revoir son régime d'imposition du capital et à discuter avec les provinces des effets de l'imposition du capital sur le secteur des services financiers. Il n'a toutefois pas convenu de réduire ni d'éliminer de tels impôts.

B. Retenues fiscales

Des retenues fiscales sont prélevées sur certaines transactions financières effectuées entre des résidents canadiens et des non-résidents. Par exemple, un impôt est retenu sur l'intérêt versé à des prêteurs non résidents. Il est mentionné dans le Livre blanc que les retenues fiscales font parfois l'objet d'une exemption.

Le Groupe de travail avait recommandé que les retenues fiscales soient éliminées de tous les emprunts entre sociétés non liées, quelle que soit leur échéance. Le Comité de la Chambre des communes et le Comité sénatorial en avaient convenu.

Dans le Livre blanc, le gouvernement ne s'engage d'aucune façon relativement aux retenues fiscales; il déclare néanmoins qu'il se penche sur la question dans le cadre de la négociation des traités avec d'autres pays.

LES PRINCIPES COMPTABLES

Au cours de son étude, le Groupe de travail a reçu des mémoires portant sur les inquiétudes que soulèvent les différences de traitement comptable des regroupements d'entreprises au Canada et aux États-Unis. Le Groupe de travail décrit deux façons de traiter, du point de vue comptable, un regroupement (fusions et acquisitions) : la méthode de la fusion des intérêts communs et la méthode de l'achat pur et simple. Dans le premier cas, aucun écart d'acquisition n'est reconnu en cas de fusion ou d'acquisition. Dans le second cas, l'écart d'acquisition éventuel est évalué, puis inscrit à l'actif de l'acquéreur ou, en cas de fusion, de l'entité issue de cette dernière(9).

D'après les principes comptables généralement reconnus au Canada, l'écart d'acquisition qui résulte d'une fusion est comptabilisé selon la méthode de l'achat pur et simple, tandis qu'aux États-Unis il peut y avoir fusion des intérêts communs, auquel cas aucun écart d'acquisition n'est comptabilisé.

Le Groupe de travail a estimé que les principes comptables canadiens désavantagent les entreprises nationales au regard de la concurrence. Il faudrait donc selon lui que l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) élabore une solution provisoire qui serait appliquée jusqu'au moment où les principes comptables canadiens et américains concernant les regroupements seront harmonisés. Le Groupe de travail a précisé que, si l'ICCA était dans l'incapacité de trouver une solution, le BSIF devrait utiliser son pouvoir pour préciser les principes comptables permettant aux entreprises canadiennes de procéder à des acquisitions dans des conditions concurrentielles.

Le Comité de la Chambre des communes et le Comité sénatorial ont appuyé la position du Groupe de travail concernant les principes comptables applicables aux fusions.

Dans le Livre blanc, le gouvernement appuie l'harmonisation des principes comptables canadiens et américains prévue pour la fin de l'an 2000 dans le cas des regroupements. Il indique qu'en cas de progrès insuffisants dans cette voie, le BSIF envisagera de prendre des mesures facilitant les fusions et acquisitions des institutions financières.

---

(1) Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, *Souplesse d'organisation des institutions financières : Un cadre d'intensification de la concurrence*, Document d'information no 2, septembre 1998, p. 12.

(2) Ministère des Finances, *La réforme du secteur des services financiers canadien : Un cadre pour l'avenir*, 25 juin 1999, p. 40.

(3) *Ibid.*, p. 79.

(4) *Ibid.*, p. 82 et 83.

(5) *Ibid.*, p. 59 et 60.

(6) *Ibid.*, p. 66.

(7) *Ibid.*, p. 67.

(8) Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, *Rapport*, septembre 1998, p. 250.

(9) Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadiens, *Concurrence, compétitivité et intérêt public* , document d'information no 1, septembre 1998, p. 142.